

FÖRSVARsutskottets utlåtande 9/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen om stats- budgeten för 2015

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 19 september 2014 Regeringens proposition om statsbudgeten för 2015 (RP 131/2014 rd) till finansutskottet för beredning.

På grundval av 38 § 3 mom. i riksdagens arbetsordning har försvarsutskottet beslutat lämna utlåtande om budgetpropositionen till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- försvarsminister Carl Haglund
- enhetschef, ekonomidirektör Timo Norbäck, försvarsministeriet
- kommendör Petri Vähäkangas, Huvudstaben
- kommendörens för armén representant vid Huvudstaben, överstelöjtnant Marko Alamäki

- marinens planeringschef, kommodor Erkki Mikkola
- kommendörens för flygvapnet representant vid Huvudstaben, överste Juha-Pekka Keränen
- ordförande Jari Rantala, Officersförbundet rf
- ordförande Petteri Leino, Underofficersförbundet rf
- ordförande Sakari Vuorenmaa, Befälsförbundet rf
- ordförande Ville Blom, Bevärfingsförbundet rf
- verksamhetsledare Pekka Tuunanen, Försvarsutbildningsföreningen (MPK)
- generalsekreterare Tuija Karanko, Suomen Puolustus- ja ilmailuteollisuusyhdistys ry (PIA ry).

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto MPHL ry.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

slogs 2012. Det slutliga genomförandet av försvarsmaksreformen inleds i början av 2015.

Allmänt

Det har i försvarsbudgeten för 2015 gjorts en mängd utgiftsbesparingar som huvudsakligen bygger på den försvarsmaksreform som fast-

Utskottet påpekar att samtidigt med att försvarsmaksreformen verkställdes sänktes försvarsmaktens finansieringsram betydligt för åren 2012—2015. Det handlar om en sänkning av ramnivån på cirka 10 procent. Planeringen av

försvarsmaktsreformen inleddes redan innan vi kände till budgetnedskärningarna.

Enligt uppgift framskrider försvarsmaktsreformen planenligt och de uppställda numeriska målen nås såväl i fråga om personal, lokaler som besparingar före utgången av 2015. Som ett led i reformen införs i undantagsförhållanden en ny truppstruktur med operativa, regionala och lokala trupper. De lokala trupperna är en ny trupptyp som i krigstid kan utnyttjas i strid och som understöd på det lokala planet. Utskottet ser det som nödvändigt att försvarsmakten avsätter tillräckliga resurser för konceptet och för personalrekryteringen.

Försvarets resurser och verksamhet 2015

Försvarsministeriets förvaltningsområde föreslås få totalt 2 687 miljoner euro i anslag för 2015. Av det ingår 2 351 miljoner euro i ramen, medan 336 miljoner euro är mervärdesskatteutgifter som faller utanför ramen. Försvarsanslaget är 63 miljoner euro mindre än i 2014 års ordinarie budget. Utgifterna under försvarsministeriets huvudtitel väntas uppgå till 1,28 procent av den prognostiserade bruttonationalprodukten.

Budgetpropositionen för 2015 tillåter att utbildnings- och övningsverksamheten återställs på den nivå som krävs för krigstida förhållanden. Det är ytterst välkommet att repetitionsövningarna normaliseras och att 18 000 reservister kan utbildas nästa år (ca 6 000 år 2014).

Utskottet betonar att regelbunden utbildning av reservisterna, kompletterad med den kostnadseffektiva utbildning reservistorganisationerna och Försvarsutbildningsföreningen ger, verkligen behövs för att säkerställa att Finlands försvarssystem fungerar. Enligt uppgift planeras återigen nedskärningar i Försvarsutbildningsföreningens budget för nästa år. Avsikten är att minska anslaget med 200 000 euro, vilket väsentligt skulle försvaga villkoren för föreningen. Utskottet konstaterar att en sådan nedskärning inte kan genomföras om avsikten är att Försvarsutbildningsföreningen ska nå de uppställda resultatmålen.

Ett centralt mål för det militära försvarets produktivitet är att det ska finnas 2,5 utbildare per utbildningsgrupp (35 beväringar). Enligt uppgift till utskottet torde målet nås när det gäller grundutbildningen. Under specialiseringen blir det däremot svårare, bland annat för att arméns nya stridsmetod bygger på smågrupper. Med tanke särskilt på tjänstgöringssäkerheten förutsätter utskottet att antalet stamanställda utbildare är tillräckligt. Utskottet kommer att följa hur väl behovet av utbildare tillfredsställs i försvarsmaktens olika utbildningsfunktioner.

Försvarsförvaltningens personal och beväringarnas ställning

Antalet årsverken inom förvaltningsområdet uppskattas till 12 680 nästa år, vilket är en minskning med 1 760 årsverken jämfört med i år. Enligt inkommen utredning beror minskningen i huvudsak på försvarsmaktsreformen, den planerade överlåtelsen av säkerhetsnätverket samt det utökade partnerskapet med aktiebolaget Millog i fråga om arméns och marinens materiel.

Försvarsmaktsreformen inbegriper betydande förändringar som berör hela personalen. Enligt utskottets bedömning står försvarsmaktens personal mycket starkt bakom reformen och arbetar för att målen ska nås. Det är nödvändigt att försvarsmakten också i fortsättningen följer sin personalstrategi och därmed mår om att vara en god arbetsgivare som bland annat för en öppen dialog med personalorganisationerna. Utskottet konstaterar i fråga om budgetförslaget för 2015 att särskilt löneglidningsinbesparingen väckt diskussion i organisationerna.

Att utveckla värnplikten är viktigt också ur ett samhällsperspektiv. Det är viktigt med fortsatta ansträngningar för att förbättra beväringarnas säkerhet under tjänstgöringen och deras socioekonomiska ställning. Likaså måste ineluftsproblemen i fastigheterna och kasernerna åtgärdas på ett tillfredsställande sätt. De senaste årens arbete har enligt utskottet lett värnplikten i rätt riktning. I detta sammanhang hänvisar utskottet

till genomförandet av de rekommendationer som lades fram av Siilasmaas arbetsgrupp.

Försvarsutskottet känner oro över Gränsbevakningsväsendets sparmål. Om sparbetinget får fortsätta alltför länge kan det ge verkningar också på de krigstida arrangemangen, eftersom Gränsbevakningsväsendet i händelse av krig ansluts till försvarsmakten.

Upphandling av försvarsmateriel 2015

För upphandling av försvarsmateriel anvisas nästa år 447 miljoner euro, vilket är 24 miljoner euro mindre än i budgeten för i år. Enligt inkommen utredning har vissa upphandlingar av materiel förts in under andra budgetmoment, så totalt finns cirka 500 miljoner euro tillgängligt för försvarsmateriel. Det förändrar likväl inte den övergripande bilden: regeringen frångår allt mer principen att cirka en tredjedel av hela försvarsbudgeten ska öronmärkas för materielupphandling. Situationen är ohållbar, särskilt som armén är i färd med att införa en ny stridsmetod. För att Finland ska kunna upprätthålla ett trovärdigt försvar måste större resurser i fortsättningen anvisas för upphandlingar. Utskottet hänvisar i detta sammanhang till den parlamentariska utredningsgruppens slutrapport av den 1 oktober 2014; rapporten går igenom de närmaste årens resursbehov inom de olika försvarsgrenarna och hur dessa behov ska kunna tillfredsställas.

Försvarsindustrin i Finland

Utskottet påpekar att de minskande anslagen för materielupphandling samtidigt har en skadlig inverkan på sysselsättningen inom den finländska försvarsindustrin. Försvarsindustrin i Finland är liten (sysselsätter ca 5 000 personer), och det finns ingen garanti för att upphandlingen görs inom landet ens i lägen där den finländska försvarsindustrin kan erbjuda materiel som uppfyller kriterierna.

Försvarsindustrin är en länk i den kedja som bildar den nationella försvarsförmågan. Det stöd som materielsystemen kräver under livscykeln är inom samtliga försvarsgrenar beroende av den finländska försvarsindustrin. Industrin säker-

ställer att viktiga försvarssystem och vitala funktioner är i skick antingen genom egna produkter och egen kompetens eller genom underhåll av system som upphandlats utomlands. Utskottet betonar att det är ytterst viktigt att trygga den inhemska integrations- och försörjningsförmågan och förmågan att reparera skador i kristid.

Den försvarsindustriella upphandlingen i såväl Finland som övriga EU-länder omfattas av ett nytt regelverk i och med att försvars- och säkerhetsupphandlingsdirektivet trädde i kraft 2011. Direktivet är förpliktande EU-rätt för alla medlemsstater och dess bestämmelser ska alltså följas.

Försvarsutskottet underströk i sitt betänkande (FsUB 3/2011 rd) om det nationella genomförandet av försvars- och säkerhetsupphandlingsdirektivet att det ligger i Finlands intresse att en öppen och jämlik konkurrens främjas. Enligt utredning har den öppna konkurrens som direktivet förutsätter åtminstone ännu inte realiserats. Utskottet understryker att statsrådet måste följa med om och i vilken mån marknaden öppnas. Kommissionen har för avsikt att under 2016 ge Europaparlamentet en rapport om verkställigheten av direktivet.

Utskottet konstaterar att direktivet gör det möjligt kräva att anbudsgivaren kan garantera leverans- och underhållssäkerhet för den upphandlade materielen under hela livscykeln. Kritiska områden i fråga om den militära underhållssäkerheten är underrättelseverksamhet, övervakning, ledning och stöd för målvalsprocessen samt påverkan. Underhållssäkerheten måste beaktas fullt ut då anbudsfrågningar skickas ut.

Den militära krishanteringens resurser

Regeringen föreslår 38 miljoner euro för materiel- och förvaltningsutgifter som anknyter till krishantering. Det är 23 miljoner euro mindre än i budgeten för 2014. Utgifterna för underhållet av krishanteringsstyrkorna (37 miljoner euro) tas upp under utrikesministeriets huvudtitel.

Utskottet konstaterar att budgetramen för den militära krishanteringens har skurits ned betyd-

ligt. Nedsärningarna leder till att handlingsutrymmet när det gäller ändringar i pågående insatser - av vilka Unifil-insatsen i Libanon är den viktigaste - liksom även möjligheterna att hänvisa medel till nya insatser i praktiken har raderats.

En fortsättning inom Unifil efter maj 2015 kräver att såväl försvarsministeriets som utrikesministeriets krishanteringsbudget utökas. Budgetförslaget utgår från att de finländska krishanteringstruppernas sammanlagda styrka i de olika insatserna, huvudsakligen i Libanon och Afghanistan, år 2015 är endast kring 300 årsverken (350 finländare deltar för närvarande i Unifil).

Utskottet har redan tidigare fäst uppmärksamhet vid att det i samband med krishanteringsinsatser alltid är viktigt att göra en ingående och heltäckande konsekvensbedömning av grunderna för medverkan i en insats och bedömningen också ska ta hänsyn till effekterna för utvecklingen av det nationella försvaret.

Ställningstagande

Försvarsutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 15 oktober 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jussi Niinistö /saf
vordf. Seppo Kääriäinen /cent
medl. Outi Alanko-Kahiluoto /gröna
Thomas Blomqvist /sv
Timo Heinonen /saml
Mika Kari /sd
Esko Kurvinen /saml
Tuula Peltonen /sd

Eero Reijonen /cent
Mikko Savola /cent
Ismo Soukola /saf
Eero Suutari /saml
Pauliina Viitamies /sd
Sofia Vikman /saml
Tuula Väättä /sd
Jyrki Yrttiaho /vg.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.

AVVIKANDE MENING 1

Motivering

Den här ramperioden har varit en verklig pärs för försvarsmakten, som samtidigt tvingats kämpa med försvarsmaktsreformen och med budgetnedsskärningar. Utan extra satsningar finns det risk för att trovärdigheten för vårt försvar rase-
ras. Att vi genom Ottawakonventionen tvingats avstå från infanteriminorna bidrar givetvis till detta.

Utgångspunkten för regeringens reform av försvarsmaktens verksamhet och strukturer är att försvarsmaktens nuvarande uppgifter består, att en fungerande allmän värnplikt tryggas och att försvarsprinciperna utvecklas utifrån principen om territoriellt försvar. Men den föreslagna anslagsminskningen på 62,7 miljoner euro utgör ett hot mot dessa allmänt accepterade ambitioner. Och så får man inte glömma att stora utgiftsreduceringar redan gjorts tre år i rad.

Den allmänna värnplikten är en kostnadseffektiv lösning. Ett fullgott försvar av ett land av Finlands storlek är en omöjlighet utan allmän värnplikt. Dessutom bör det observeras att om omsättningen på deltagare i repövningar inte är tillräcklig förfaller vårt värnpliktssystem.

Vi befärar att regeringen genom sina radikala och felriktade åtgärder oåterkalleligt och redan inom en nära framtid urholkar vår försvarskapacitet som bygger på allmän värnplikt, och därmed äventyrar våra möjligheter att upprätthålla ett självständigt och trovärdigt försvar inom hela rikets territorium.

Den parlamentariska arbetsgrupp som behandlade försvarets utmaningar på lång sikt föreslår att extra anslag viks för upphandling av försvarsmateriel från och med 2016. Tanken är att anslagen ska höjas stegvis. Beslut i denna fråga fattas dock först under förhandlingarna om nästa regering, så det finns i dagsläget inga garantier för att arbetsgruppens slutledningar kommer att följas. Vi måste också komma ihåg att de föreslagna höjningarna totalt sett endast utgör

hälften av de nedskaeringar som gjorts under innevarande valperiod. Har man sjunkit djupt är det svårt att nå upp till den tidigare, hållbara nivån. Det kan till exempel visa sig svårt, om inte omöjligt, att återfå den försvarsförmåga som förlorats genom alla indragna repövningar.

Ukrainakrisen har visat att militära konflikter inte är uteslutna i dagens Europa. En självständig stat behöver en egen armé som när det verkligen gäller kan avvärja fiendens angrepp. Det gäller oberoende av om landet är militärt allierat eller alliansfritt. Också om Finland vore allierat måste vi värna om vår egen försvarsförmåga.

Eftersom det ekonomiska läget i Finland är svårt står det klart att också försvarets förvaltningsområde måste delta i sparåtgärderna. Nedskaeringarna i den militära krishanteringen är delvis motiverade. Däremot har försvarsmakten redan många gånger om burit sin del av ansvaret för sparbetingen.

Vi föreslår dels att inbesparingarna återtas, dels att hemförlovningspenningen till beväringarna återställs. Den allmänna värnplikten måste stärkas. Efter militärtjänstgöringen är många unga män utan regelbunden försörjning, och särskilt de som redan flyttat hemifrån tvingas ofta efter hemförlovningspenningen leva på socialbidrag. Genom hemförlovningspenningen kunde vi effektivt stödja de ungdomar som återgår till vardagslivet, och det vore ett klart erkännande från statsmaktens sida till de män och givetvis också frivilliga kvinnor som rakryggat har uppfyllt sin medborgerliga plikt.

Avvikande mening

Vi föreslår

att försvarsutskottet i sitt utlåtande föreslår att finansutskottet ökar omkostnaderna för det militära försvaret med 38,5 miljoner euro så att nedskaeringarna kan återtas,

*att hemförlovningspenningen till be-
väringarna återinförs och*

*att finansutskottet även i övrigt beaktar
det som sägs ovan.*

Helsingfors den 15 oktober 2014

Jussi Niinistö /saf
Ismo Soukola /saf

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

Nedskärningarna i försvarsministeriets huvudtitel hotar skrota Finlands trovärdiga försvar och principen om ett totalförsvar av landet. I 2015 års budget är anslagen under försvarsministeriets huvudtitel 62,7 miljoner mindre än i budgeten för i år. Under hela ramperioden skärs 10 procent bort från försvarsministeriets förvaltningsområde, det vill säga i genomsnitt två gånger så mycket som hos något annat förvaltningsområde.

Anslagsreduceringarna har medfört färre terrängdygn, flygtimmar, fartygstimmar och repövningar, vilket på lång sikt försämrar försvarets kapacitet.

I 2015 års budget skärs anslagen för materielanskaffningar återigen ner. Minskningen är 23,5 miljoner euro (-5 %).

I 2015 års budgetproposition skärs 200 000 euro bort i stöden för försvarsorganisationernas

verksamhet. Försvarsorganisationerna spelar en viktig roll för frivilligt försvarsarbete, utbildning av reservister som stöd för försvarsmakten och upprätthållandet av försvarsviljan.

Statsfinanserna kräver sparåtgärder, men åtgärderna för försvarsmakten skulle ha dimensionerats och schemalagts så att försvarsmakten kan genomföra sitt uppdrag trovärdigt och föra en ansvarsfull arbetsgivarpolitik.

Det är helt nödvändigt att finansieringen av försvaret efter 2015 säkerställs på det sätt som den parlamentariska utredningsgruppen föreslår.

Avvikande mening

Vi föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 15 oktober 2014

Seppo Kääriäinen /cent

Eero Reijonen /cent

Mikko Savola /cent

AVVIKANDE MENING 3

Motivering

Försvarsministeriets förvaltningsområde föreslås få totalt 2 687 miljoner euro i anslag för 2015. Det är 63 miljoner euro mindre än i 2014 års ordinarie budget. Budgetpropositionen innehåller många utgiftsnedskärningar och det säger sig självt att inte heller försvarsministeriets förvaltningsområde kan undgå dem. Enligt motiveringen ska verksamheten 2015 höjas till den miniminivå som försvarsförmågan kräver. I samband med försvarsmaktsreformen betonade försvarsmakten behovet att säkerställa Finlands försvarsförmåga och skapa bestående kostnadsbesparingar. Inbesparingarna var nödvändiga också för de legitima grunderna för de strukturella förändringarna inom försvarsmakten, vilka innefattade bl.a. personalnedskränkningar, nedläggning av garnisoner och utläggning av stödfunktioner på entreprenad.

Vänstergruppen understryker att Finlands försvarsstrategi inom ramen för de ekonomiska realiteterna även i fortsättningen ska falla tillbaka på militär alliansfrihet, allmän värnplikt och förvar av hela landet.

Försvarsförvaltningens personal och beväringarnas ställning

Försvarsmaktens personalorganisationer har med all rätt kritiserat sparkraven i fråga om löne- och ledningsfrågor, eftersom kraven behandlar personalen orättvist. Personalminskningarna på grund av försvarsmaktsreformen och utläggningen av funktioner på entreprenad har slagit hårdast mot de mer lågavlönade. Därigenom har självfallet den statistiska medelinkomsten för hela personalen stigit. De ökande kraven på teknisk och annan kompetens när det gäller såväl verksamhet som materiel har gett liknande effekter, vilket återspeglas bl.a. i yrkes- och utbildningsbakgrunden hos dem som rekryteras av försvarsmakten. Det är inte fråga om några verkliga löne- och ledningsfrågor. Enligt vänstergruppen vore det

skäligt och i enlighet med normal arbetsmarknadspraxis att granskningen av löneutvecklingen inför förhandlingarna bygger på verklig lönestatistik som rensats från strukturella förändringar.

Vänstergruppen stöder Beväringförbundets krav på en förbättring av beväringarnas och deras familjers socioekonomiska ställning bl.a. genom en nivåhöjning av dagpenningen och återinförande av hemförlovningspenningen. Enligt förslaget kunde den uppgå till 200 euro.

Upphandlingen av försvarsmateriel

Regeringen föreslår anslag på drygt 500 miljoner euro för upphandling av försvarsmateriel. De nya och de tidigare beviljade beställningsfullmakterna medför utgifter till ett sammanlagt belopp av 623 miljoner euro under 2015 och för åren efter det 1 453 miljoner euro. Beställningsfullmakterna uppgår alltså totalt till 2 076 miljoner euro. Anslagen för upphandling av försvarsmateriel ligger alltså fortfarande på en osedvanligt hög nivå.

Vänstergruppen har i en budgetmotion föreslagit att Finland ska avstå från att skaffa dyra robotar med fjärrverkan från USA och i stället fokusera på att utveckla arméns territoriella förvar.

Utsikterna för försvarsindustrin

Finlands försvarsindustri är en integrerad del av Finlands försvar och den militära försörjningsberedskapen. På senare år har den finska försvarsindustrins livskraft rubbats av upphandlingen av omfattande och till sin livscykel långvariga vapensystem, där det inte varit möjligt att inkludera tillräckligt stora motköp. Också utvecklingen av den europeiska lagstiftningen om försvars- och säkerhetsupphandlingar och förbudet mot motköpskopplingar har inskränkt på den inhemska industrins förutsättningar. Att upp-

handlingen av Natokompatibel materiel koncentrerats till bl.a. USA har försvagat den inhemska försvarsindustrins framtidsutsikter och i viss mån även det nordiska samarbetet. Även marinen anskaffningar i Italien är ett häpnadsväckande exempel på hur man underlåtit att utnyttja den egna marinindustrins kunnande.

Vänstergruppen betonar vikten av att följa med utvecklingen i det arktiska området och anser det viktigt att Finlands arktiska strategi uppdateras regelbundet. Finland måste målmedvetet sträva efter att samarbeta med den ryska skeppsbyggnadssektorn inom såväl civila som militära upphandlingsprojekt. Samarbetet med

Ryssland erbjuder den finska skeppsbyggnadsindustrin och försvarsindustrin stora möjligheter. Ryssland har enligt en nyligen publicerad utvecklingsplan budgeterat 32,5 miljarder euro för skeppsbyggnadssektorn. Merparten av anslagen har riktats till försvarssektorn och till ändamål som tjänar ibruktagandet av Nordostpassagen.

Avvikande mening

Jag föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 15 oktober 2014

Jyrki Yrttiaho /vg