

FÖRSVARsutskottets utlåtande 5/2005 rd

Utredning från ministeriet: Genomförandet av statsrådets säkerhets- och försvarspolitiska re- dogörelse

Till försvarsministeriet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen förutsatte i sin skrivelse (RSk 35/2004 rd) med anledning av statsrådets säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse 2004 (SRR 6/2004 rd) att de i redogörelsen ospecificerade rationaliseringarna inom försvarsmakten lämnas till de behöriga riksdagsutskotten för bedömning när det finns konkreta förslag om dem.

Försvarsministeriet tillställde försvarsutskottet ett utkast till ett instruktionsbrev i form av en skriftlig utredning den 16 mars 2005. Brevet gällde genomförandet av redogörelsen för utskottsbedömning i enlighet med riksdagens önskemål.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- försvarsminister Seppo Kääriäinen
- försvarsmaktens kommendör, amiral Juhani Kaskeala
- kanslichef Matti Ahola, enhetschef, brigadgeneral Arto Rätty och personaldirektör Pasi Lankinen, försvarsministeriet

- beredskapschef, brigadgeneral Markku Koli, Huvudstaben
- överste Pentti Väänänen, Försvarsmaktens Materielverk
- överste Timo Rotonen, Helsingfors Luftvärnsregemente
- överste Markku Riittinen, Savolax Brigad
- kommendör Veijo Taipalus, Kotka Kustområde
- stadsdirektör Jyrki Myllyvirta, S:t Michels stad
- kommundirektör Hannu Joensivu, Tusby kommun
- organisationssekreterare Erkki Kolu, Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto MPHL ry
- generalsekreterare Erkki Tähtinen, Befälsförbundet rf
- ordförande Petteri Leino, Sotilasammattiliitto SoAL ry
- överstelöjtnant, ordförande Pekka Kouri, Officersförbundet rf
- avtalssekreterare Jorma Viiala, Fackförbundet för statsanställda och specialtjänster VAL.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

I samband med behandlingen av statsrådets säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse 2004

godkände riksdagen ett uttalande där den förutsatte att de i redogörelsen ospecificerade rationaliseringarna inom försvarsmakten lämnas till

de behöriga riksdagsutskotten för bedömning när det finns konkreta förslag om dem.

Enligt de gällande bestämmelserna är det försvarsministeriet som bestämmer på vilka orter garnisoner och depåer ska finnas. Enligt 10 § i lagen om försvarsmakten bestäms förläggnings-orterna för försvarsmaktens olika delar på administrativ väg. Enligt 4 § i förordningen om försvarsmakten meddelar försvarsministeriet föreskrifter om inrättande, förläggning eller indragning av staber, militära inrättningar och truppförband.

Enligt redogörelsen är målsättningen att försvarsmakten 2008—2012 genom strukturella åtgärder ska få omkostnaderna att motsvara 2004 års nivå med stöd av årliga inbesparingar på i medeltal 50 miljoner euro som tilldelas utvecklingsprojekten. Det framgick klart under utskottets sakkunnigutfrågning i samband med behandlingen av redogörelsen att dessa inbesparingar med säkerhet innebär omfattande rationaliseringar.

Redogörelsen anger att anslagen på försvarsministeriets förvaltningsområde 2005—2008 dimensioneras enligt utgiftsramen. Regeringen fattade ett beslut om ramarna för statsfinanserna den 11 mars 2005. Enligt beslutet ska utgifterna inom försvarsministeriets förvaltningsområde minska med ytterligare 20 miljoner euro både 2006 och 2007 som ett led i sparåtgärderna. Samtidigt stiger ändå försvarsförvaltningens anslag från 2 148 miljoner euro 2005 till 2 248 miljoner euro 2006 i enlighet med det nya rambeslutet. Inbesparingarna i det nya rambeslutet innebär enligt uppgift att rationaliseringarna blir ännu mer långtgående och dessutom måste de tidigareläggas betydligt.

Försvarsutskottet påpekar att ett nytt sparbeslut med stor inverkan på försvarsmaktens verksamhet så här pass snabbt efter en grundlig genomgång av redogörelsen inte är ägnat att främja en långsiktig och konsekvent utveckling av försvaret. I stället kommer det att bli mycket svårt att utveckla försvaret. Utskottet pekar också på att riksdagsbehandlingen av statsrådets redogörelse om ramarna för statsfinanserna 2006—2009 (SRR 1/2005 rd) fortfarande pågår

och att riksdagen, som utövar den högsta budgetmakten, ännu inte godkänt ramarna. Trots detta har statsrådets rambeslut redan nu beaktats i försvarsministeriets förslag.

Utskottet ser med oro på att nedskärningarna i ramarna enligt uppgift kommer att påverka försvarsmaktens egentliga verksamhet avsevärt 2006 och 2007, t.ex. antalet flygtimmar och fartygssdygn samt genomförandet av repetitionsövningar och internationella övningar. Försvarsutskottet anser det vara viktigt att dylika sparbeslut fattas med beaktande av försvarsförvaltningens samtliga utgifter samt utgifternas tidtabell och ändamålsenlighet.

Utveckling av garnisonerna och depåerna

Enligt inhämtad utredning läggs Helsingfors Luftvärnsregemente och Savolax Brigad ned före den 1 januari 2007. Likaså kommer Kotka Kustområde att läggas ned före den 1 januari 2007 och en del av dess uppgifter överförs på Finska vikens Marinkommando och Reservofficersskolan. Dessutom kommer man enligt planerna att lägga ned ytterligare två förband före den 1 januari 2009.

I den utredning som utredningsmannen, brigadgeneral Arto Rätty gjorde efter att redogörelsen hade behandlats var alternativen dels nedläggning av två truppförband 2008 och två 2010—2012, dels nedläggning av fyra truppförband på en gång 2008. Som möjliga objekt för rationaliseringsbesluten räknade utredningen upp nio truppförband. Bland dessa nio fanns Helsingfors Luftvärnsregemente och Savolax Brigad av garnisonerna i det aktuella förslaget.

Enligt utredningsmannens rapport bör Kotka Kustområde inte läggas ned eftersom dess truppförband är operativt viktigt. Enligt de uppgifter utskottet fått genom sakkunnigutfrågningen nämndes Kotka Kustområde under beredningen av utredningsmannens rapport som ett truppförband som eventuellt läggs ned, även om detta aldrig nedtecknades i den slutliga rapporten. En nedläggning av Kotka Kustområde som förband sparar enligt uppgift in endast något i storleksordningen en miljon euro. Enligt utskottet kan

den huvudsakliga orsaken till en nedläggning av detta truppförband därför inte vara att man vill åstadkomma inbesparingar, om man även beaktar investeringarna i truppförbandet. Dessa behandlas särskilt nedan. Utskottet betonar med hänvisning till utredningsmannens rapport och sakkunnigutfrågningen att Kotka Kustområdes operativa uppgifter är viktiga även i fortsättning-en.

I fråga om nedläggningen av Helsingfors Luftvärnsregemente har utskottet i samband med sakkunnigutfrågningen fått en redogörelse för hur nedläggningen av detta förband påverkar Helsingforsregionens luftförsvar. Enligt 2004 års redogörelse kommer luftvärnet i regionen att effektiviseras, och dessutom är luftvärnet en av prioriteringarna för utvecklingen av armén efter 2009. Enligt uppgift är det meningen att Helsingforsregionens och Helsingfors-Vanda flygplats luftförsvar ska genomföras genom en helhet av olika vapenslag och vapensystem.

Luftförsvaret bygger allt mer på rörliga system, t.ex. på de nya system med lång- och medeldistansrobotar som avses ersätta Luftvärnsregementets nuvarande system med BUK-luftvärnsrobotar. Att skjuta upp anskaffningen av dessa robotar exempelvis till följd av de föreslagna nedskärningarna för försvarsförvaltningen 2006 och 2007 står enligt utskottet i strid med det ovan presenterade målet att effektivisera Helsingforsregionens luftvärn. Enligt utskottet behöver man i framtiden också utreda vilken ställning garnisonen i Sandhamn ska ha när det gäller regionens försvar och andra utvecklingsbehov på området.

De föreslagna åtgärderna för utveckling av depåer och lager innefattar omfattande depåsammanlagningar, som enligt förslaget ska ske före den 1 januari 2008. Det föreslås inga nedläggningar av nuvarande depåer, utan sammanslagning av olika verksamheter. Verkningarna på personalen blir till och med mer omfattande än den ändrade garnisonsstrukturen. Genom de föreslagna åtgärderna skulle man, med beaktande av rationaliseringen av Försvarsmaktens materielverk, spara in 520 årsverken fram till 2010, medan motsvarande inbesparingar genom de fö-

reslagna nedläggningarna av truppförbanden blir ca 400 årsverken. Som en detalj i diskussionen om ändring av depåstrukturen hänvisar utskottet till sin ståndpunkt i betänkandet om redogörelsen (FsUB 1/2004 rd) om att man när det gäller service och underhåll av de ersättande systemen för truppminor i första hand bör ta hänsyn till den depåkapacitet som redan finns för service och underhåll av minor.

Förslagen gäller inte försvarsmaktens partnerskapsprogram (t.ex. projektet AKKU för service och underhåll av fordon) eller försvarsmaktens rationaliseringsplan för vägförvaltningen (TIERA). Enligt inkommen utredning kommer konsekvenserna för personalen sannolikt att vara omfattande när dessa projekt genomförs och fullt jämförbara med konsekvenserna av de föreslagna besluten om utveckling av garnisonsstrukturen. Utskottet betonar att de konkreta förslagen avseende projekten i sinom tid måste föreläggas riksdagen.

Enligt de aktuella förslagen har antalet truppförband som ska läggas ned ökat i förhållande till de alternativ som var uppe i samband med att redogörelsen behandlades. Dessutom har även tidpunkterna för nedläggningarna tidigare lagts tydligt, dvs. med ett till tre år. Förslaget om att minst två truppförband ska läggas ned före den 1 januari 2009 innebär att nedläggningsbeslutet i praktiken måste fattas innan 2008 års säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse behandlas.

Minimering av rationaliseringarnas negativa effekter

I samband med behandlingen av redogörelsen förutsatte riksdagen i enlighet med försvarsutskottets förslag att försvarsmakten handlar som en god arbetsgivare då den skär ned och omplacerar personalen enligt målen i redogörelsen och har som utgångspunkt att undvika uppsägningar och minimera åtgärdernas negativa effekter.

Eftersom åtgärderna enligt de presenterade förslagen skärps och tidigare läggs jämfört med vad som sades när redogörelsen behandlades blir de kompenserande åtgärderna desto viktigare enligt utskottets uppfattning. Utskottet vill un-

derstryka strävan att undvika uppsägningar så långt det är möjligt. Den återstående tiden på 1,5 år är oskäligt kort och ger upphov till allvarliga problem bland de anställda. Det är särskilt viktigt att samarbeta med försvarsförvaltningens personalorganisationer och att de anställdas ställning tryggas i samband med reformen, menar utskottet.

De mest kännbara negativa effekterna medför nedläggningen av Savolax Brigad i S:t Michel, även om staden delvis kompenseras genom den särskilda arméstab som inrättas där. Enligt vad som beslutas i redogörelsen kommer staben för Östra Försvarsområdet och staben för S:t Michels Militärlän att läggas ned i S:t Michel den 1 januari 2008. Enligt staden S:t Michels uppskattning kan följderna av de föreslagna åtgärderna bli att 400 arbetstillfällen försvinner inom försvarsförvaltningen på stadens område.

Helsingfors Luftvärnsregemente har för tillfället 320 anställda, och därmed blir konsekvenserna för personalen påtagliga också i Tusby. Enligt en uppskattning som presenterats för utskottet kommer en nedläggning av Kotka Kustområde att innebära att sammanlagt ca 50 arbetstillfällen inom försvarsförvaltningen försvinner i Kotka och Fredrikshamn. Konsekvenserna för personalen av rationaliseringsåtgärderna som gäller depå- och lagersystemet varierar från en ort till en annan. I vissa kommuner kan jobbförlusten bli kännbar. Rationaliseringen av Försvarsmaktens Materielverk kan enligt inkommen utredning innebära att ca 100 årsverken försvinner i Tammerfors.

Enligt uppgift tänker försvarsministeriet inleda ett sektorsövergripande samarbete på de orter där rationaliseringsåtgärder vidtas. Avsikten är att minimera de negativa effekterna. Enligt inkommen utredning till utskottet är erfarenheterna av motsvarande samarbete när 2001 års redogörelse genomfördes huvudsakligen positiva. Man måste i samarbete med orterna gå igenom de olika möjligheterna för att hjälpa dessa orter, t.ex. genom utbyte av fastigheter och markområden.

Försvarsutskottet noterar att de föreslagna rationaliseringsåtgärderna är så pass omfattande

när det gäller både regionala och lokala effekter att en minimering av de negativa effekterna av besluten kräver synnerligen genomgripande och mångsidiga åtgärder. Utskottet anser att hela regeringen måste ta helhetsansvar för åtgärderna om det är meningen att garantera att de verkligen är genomgripande, och det förutsätter därför att statsrådet lägger fram en särskild utredning om rationaliseringsåtgärdernas effekter och kompensationsåtgärderna senast våren 2006.

Enligt utskottets mening ska både försvarsförvaltningen och ministerierna på andra förvaltningsområden tillsammans ta fram lokala och regionala åtgärdsprogram och beakta de berörda orterna när statsförvaltningens regionaliseringsåtgärder vidtas. Exempelvis bör man försöka gå in för att i ökad utsträckning styra investeringsstödet till de orter som berörs av rationaliseringsåtgärderna via arbetskrafts- och näringscentralerna.

Försvarsutskottet anser att kompensationsåtgärder måste genomföras på alla orter som är föremål för rationaliseringar. De kompenserande åtgärderna är särskilt viktiga för S:t Michel på grund av rationaliseringens omfattning och stadens ekonomiska läge. S:t Michel har redan nu förlorat 1 000 statliga anställningar sedan 1991. Utskottet förutsätter att den arméstab som skall inrättas i S:t Michel den 1 januari 2008 kommer att beröra staden så mångsidigt som möjligt. Dessutom anser utskottet att en del av Ledningssystemcentralen kan placeras i S:t Michel. I fråga om Kotka Kustområde är de kompenserande åtgärderna särskilt viktiga av den anledningen att de berörda orterna utifrån tillgängliga uppgifter inte på något sätt kunnat förutse nedläggningen av truppförbanden. Omorganiseringen av Kotka Kustområde har kommit fram först efter utredningsman Rätys förslag. Därför är det motiverat att särskilt beakta det praktiska genomförandet av och tidpunkten för dessa åtgärder samt de kompenserande åtgärderna.

Försvarsförvaltningens planeringskriterier

Jämfört med alla våra grannländer sköts vårt för-svar med små ekonomiska resurser i förhållande

till bruttonationalprodukten. Därför kräver planeringen av vårt nationella försvar alldeles särskild exakthet, långsiktighet och noggrannhet, menar utskottet. Utskottet påpekar på grundval av inkommen utredning att planeringen inte till alla delar uppfyllt dessa krav. De politiska besluten måste bidra till att planeringen kan ske så att kraven fylls.

För en långsiktig planering krävs t.ex. att investeringarna i truppförbanden planeras omsorgsfullt. Enligt utredningmannens rapport har det inte sedan 1999 gjorts några större investeringar i Helsingfors Luftvärnsregemente och Savolax Brigad, vilka nu enligt förslaget ska läggas ned. Däremot har det ända fram till alldeles nyligen gjorts stora investeringar i Kotka Kustområde, erfar utskottet. Nyttan kommer att kvarstå för en stor del av dessa investeringar, även

om truppförbandets operativa uppgifter överförs på andra förband. I ljuset av nedläggningsförslaget får man ändå inte en bild av särskilt välplanerad verksamhet av investeringarna i exempelvis betongbryggan på Rankö, som blir en obemannad bevakningspost, eller i den stabsbyggnad som byggts om för Kotka Kustområde i Fredrikshamn och som togs i bruk den 1 mars 2005.

Utlåtande

Försvarsutskottet föreslår

att försvarsministeriet beaktar denna bedömning när 2004 års säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse genomförs.

Helsingfors den 18 mars 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kauko Juhantalo /cent
vordf. Jaakko Laakso /vänst
medl. Tarja Cronberg /gröna
Tony Halme /saf
Eero Heinäluoma /sd
Reijo Kallio /sd
Bjarne Kallis /kd
Saara Karhu /sd
Antero Kekkonen /sd

Seppo Lahtela /cent
Reijo Laitinen /sd
Kalevi Lamminen /saml
Eero Lankia /cent
Olli Nepponen /saml
Lauri Oinonen /cent
Antti Rantakangas /cent
ers. Eero Akaan-Penttilä /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Antti-Juha Pelttari.

AVVIKANDE MENING 1

När riksdagen röstade om den försvarspolitiska redogörelsen i december 2004 överlät majoriteten samtidigt beslutanderätten när det gäller nedläggningen av garnisoner och depåer till försvarsministeriet. Försvarsutskottets uppgift begränsades till att utvärdera ministeriets nedläggningsbeslut.

Försvarsministern föreslår att Helsingfors luftvärnsregemente och Savolax Brigad ska läggas ned före den 1 januari 2007. Dessutom läggs Kotka Kustområde ned, och en del av dess verksamhet flyttas till Finska vikens Marinkommando och Reservofficersskolan. Därefter är det meningen att ytterligare lägga ned minst två garnisoner senast 2009.

Nedläggningen av Helsingfors luftvärnsregemente i Skavaböle kommer att påverka Helsingforsregionens luftförsvaret. Enligt den försvarspolitiska redogörelsen kommer regionens luftförsvaret att effektiviseras, och dessutom är luftvärnet en av prioriteringarna när det gäller att utveckla armén efter 2009. I stället för det nuvarande systemet med BUK-luftvärnsrobotar tänker man skaffa ett nytt system med luftvärnsrobotar baserat på lång- och medeldistansrobotar.

Jag föreslog ett tillägg till försvarsutskottets utlåtande om att garnisonen i Skavaböle även i fortsättningen intar en central ställning i Helsingforsregionens luftförsvaret, men fick inget stöd för den tanken.

Garnisonen i Skavaböle i Tusby läggs ned för att man ska få tillräckliga resurser att skaffa nya

missilsystem. Resultatet blir att 320 personer mister sitt jobb, och dessutom får vi en negativ multiplikatoreffekt som leder till att betydligt fler arbetstillfällen går förlorade. Beslutet att lägga ned garnisonen är ogrundat.

Det är inte bristen på försvarsanslag som är den primära orsaken till nedläggningsbesluten och till nedskärningarna av verksamhetsanslagen och senare även i fråga om garnisoner och depåer. Försvarsanslaget kommer att stiga med hela 111 miljoner euro från 2005 till 2006. Enligt regeringens rambeslut är försvarsanslaget nästa år 2 248 miljoner euro. I år uppgår det till 2 148 miljoner euro.

Orsaken till garnisonsnedläggningarna är dels att krigsförbanden minskas och att åldersklasserna minskar, dels att man vill att kvantiteten i fråga om de vapensystem och det försvarsmateriel som årligen anskaffas ska ligga på anmärkningsvärt hög nivå även sett i europeiskt perspektiv. Det är meningen att ungefär en tredjedel av försvarsanslaget även i fortsättningen ska användas till materielanskaffning.

Det var riktigt att besluta att avstå från anskaffningen av de dyra stridshelikoptrarna. Om det är meningen att vi i framtiden ska kunna låta bli att skära ned verksamhetsanslagen måste vi också på nytt granska hur rationella vissa andra vapensystemanskaffningar är — däribland att utrusta Hornetplanen till attackplan.

Helsingfors den 18 mars 2005

Jaakko Laakso /vänst

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

1. *Savolax Brigad*. Riksdagen förutsatte i samband med behandlingen av redogörelsen att man i den fortsatta rationaliseringen av försvarsmakten i beslutsfattandet beaktar både försvarsmaktens behov och de samhälleliga och regionala effekterna.

Den arméstab som inleder sin verksamhet i S:t Michel den 1 januari 2008 ger bara 250 nya jobb. De anställningar vid försvarsmaktens lednings-systemcentral som flyttas till S:t Michel den 1 januari 2007 utgör delvis kompensation för förlusten. Även av dessa utlovade jobb finns redan nu en stor del i S:t Michel. Dessutom har det bedömts att en del av den särskilda arméstabens anställda inte bor i S:t Michel. Nedläggningens totaleffekter på staden och hela landskapet är omfattande, och de ligger inte i linje med de särskilda villkor som riksdagen uppställt.

Kommendören för försvarsmakten sade när han presenterade nedläggningsplanerna att det i förhållande till behovet för närvarande finns för få utbildningsplatser inom infanteriutbildningen. Enligt honom kan behovet tillgodoses genom minskad vapenslagsutbildning inom beredskapförbanden och även inom vissa vapenförband genom ombildning till utbildningsplatser inom infanteriutbildningen. Vi vet redan nu att de värnpliktiga i regionen i framtiden utbildas vid truppförbanden för vapenslagen eller försvarsgrenarna. Savolax Brigad har varit ett starkt och fungerande infanteriförband vars utbildningsresultat varit utmärkta. Även detta pekar på att det inte finns någon grund för nedläggningen av Savolax Brigad.

Det både finns och flyttas nya verksamheter inom försvarsmakten till Savolax Brigads nuvarande område. Således kommer vi inte att fullt ut uppnå de planerade inbesparingarna i fastighetsutgifter, och dessutom kommer området inte att

effektivt kunna användas till annan verksamhet. Trots detta har nedläggningen motiverats på detta sätt i utredningsmannens rapport.

Vidare motiveras nedläggningen av Savolax Brigad med att personalen delvis kan utnyttjas inom den särskilda arméstaben. Enligt förslaget ska nedläggningen ske före den 1 januari 2007, medan arméstaben kan inleda sin verksamhet först den 1 januari 2008. Detta kommer att leda till stora svårigheter när det gäller att placera personalen senare och dessutom till många andra problem. Med beaktande av personalens sammansättning och utbildningsprofil finns det risk för att de anställda åtminstone inte i någon större utsträckning kan införlivas i arméstabens organisation.

2. *Helsingforsregionens luftförsvar*. Enligt den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen kommer Helsingforsregionens luftvärn att effektiviseras. I samband med sakkunnigutfrågningen utdelades en promemoria om vilka effekter en nedläggning av Helsingfors Luftvärnsregemente kommer att ha på luftväret i Helsingforsregionen. Enligt den kommer lufthotets betydelse i krigsbilden att förstärkas ytterligare i framtiden.

Den förändrade luftvärnssituationen inom regionen har lett till allmän förvirring. Experter har försäkrat att det inte finns någon orsak till oro. Det krävs ändå noggrannare utredningar och information till allmänheten.

3. *Sandhamn*. Utskottet fick ingen utredning om hur Sandhamn ska användas i Helsingforsregionens försvar. Därför är det inte motiverat att föreslå en utredning. Försvarsmakten måste även i fortsättningen ha tillgång till Sandhamn för sin funktion.

FsUU 5/2005 rd — MINU 1/2005 rd

Helsingfors den 18 mars 2005

Olli Nepponen /saml
Eero Akaan-Penttilä /saml