

FÖRSVARSKOTTETS UTLÅTANDE 7/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen om stats- budgeten för 2013

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 21 september 2012 regeringens proposition om statsbudgeten för 2013 (RP 95/2012 rd) till finansutskottet för beredning.

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

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överdirektör Hanna Susiluoto, regeringsråd Jari Kajavirta och ekonomidirektör Timo Norbäck, försvarsministeriet
- generalmajor, personalchef Sakari Honkamaa, Huvudstaben
- avtalsfunktionär Timo Lehtinen, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- ordförande Marja-Leena Karekivi, Landsförsvarets Personalförbund MPFL rf
- JUKO rf:s ordförande för försvars- och gränsavdelningen Harri Westerlund, Officersförbundet rf.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av Löntagarorganisationen Pardia rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Försvarsreformen som baserar sig på regeringsprogrammet har nått skedet för verkställande. Utgångspunkten är att försvarsmaktens nuvarande uppgifter består, att en fungerande allmän värnplikt tryggas och att försvarsprinciperna utvecklas utifrån principen om territoriellt försvar. Avsikten är att genom reformen skapa en balanserad helhet för krig och fred som beaktar de krav som 2020-talet kommer att ställa. Försvarsutskottet upprepar sin tidigare ståndpunkt enligt vilken försvarsmaktens förnyade struktu-

rer och verkningssätt måste vara i bruk fullt ut från början av 2016 (FsUU 4/2011 rd).

I 2013 års försvarsbudget ingår betydande nedskärningar av anslag. Försvarsministeriets förvaltningsområde måste därför fortsätta med omedelbara anpassande åtgärder för att minska utgifterna, hantera trycket på ökade interna utgifter samt genomföra försvarsreformen och finansiera de kostnader som genomförandet medför. Som en följd av åtgärderna måste nivån på försvarsmaktens verksamhet tillfälligt sänkas. En stor del av nedskärningarna av anslag måste

dessutom i detta skede inriktas på planerade anskaffningar av försvarsmateriel.

Försvarsministeriets förvaltningsområde föreslås få ca 2 781 miljoner euro i anslag. Av det utgör utgifter som ingår i ramen ca 2 446 miljoner euro och mervärdesskatteutgifter utanför ramen ca 335 miljoner euro. Det är ca 69 miljoner euro mindre än i 2012 års ordinarie budget. Minskningen beror på utgiftsbesparingar baserade på regeringsprogrammet, vilkas totala belopp inom försvarsministeriets förvaltningsområde uppgår till ca 124 miljoner euro 2013. Andelen av anslag under försvarsministeriets huvudtitel av alla anslag i statens budgetekonomi visar en sjunkande trend och uppgår 2013 till 5,1 procent (mot 5,4 procent 2012). Försvarsutskottet konstaterar att försvarsutgifternas andel av bni beräknas sjunka till något under en procent före utgången av valperioden.

För försvarsmaktens omkostnader föreslås i anslaget totalt ca 1 770 miljoner euro vilket innebär en ökning mot fjolåret med ca 71 miljoner euro (4,2 procent). Ökningen beror huvudsakligen på lönejusteringar, justeringar av kostnadsnivåer samt en överföring av anslag från momentet Anskaffning av försvarsmateriel.

Regeringen föreslår ett anslag på ca 592 miljoner euro för anskaffning av försvarsmateriel, alltså 134 miljoner mindre (-18,5 procent) än i 2012 års ordinarie budget. Minskningen beror på en ökning av utgiftsbesparingarna om ca 70 miljoner euro, vilket baserar sig på regeringsprogrammet, och inriktas på anskaffning av försvarsmateriel, senareläggning av utbetalningar av försvarsmaktens beställningsfullmakter samt av en anslagsöverföring till momentet Försvarsmaktens omkostnader. Till följd av de minskade anskaffningsutgifterna måste materielanskaffningarna prioriteras med omsorg och försvarsmakten tvingas avstå från en del av de planerade anskaffningarna. Enligt utredning till utskottet fördröjer minskningarna särskilt utrustandet av arméns territoriella trupper. Utskottet befarar att senareläggningen äventyrar utvecklingen av de territoriella trupperna eftersom försvarets anskaffningar under de närmaste åren måste foku-

sera på utrustning till arméns operativa trupper och senare till marinen och flygvapnet.

För materiel- och förvaltningsutgifter inom militär krishantering föreslås anslag om ca 61 miljoner euro. Under utrikesministeriets huvudtitel föreslås ca 63 miljoner euro för de finländska krishanteringstruppernas underhållsutgifter. De finländska krishanteringstruppernas styrka i olika operationer blir 2013 ca 400 soldater. Den planerade styrkan i krishanteringsoperationer 2012 var 500 soldater, dvs. Finlands deltagande i internationell militär krishantering verkar fortfarande minska. Utskottet finner det angeläget att Finlands linje i fråga om deltagande i militär krishantering inklusive finansieringen av deltagandet skrivs in i statsrådets säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse som är under beredning.

Till följd av verkställandet av försvarsreformen inskränks försvarsmaktens personaluppgifter från nuvarande 14 400 till ca 12 300 uppgifter. Personalplaneringen utgick från bedömningen att ca 1 200 personer drabbas av omställningar. Efter planeringens första fas är antalet ca 860 personer och enligt utredning till utskottet beräknas antalet ytterligare inskränkas något. Omställningarna gällde i början av oktober 2012 ca 130 soldater och ca 730 civilpersoner av vilka två tredjedelar är kvinnor som länge tjänat i försvarsmakten. När försvarsreformen är verkställd 2015 tjänstgör i försvarsmakten ca 8 000 soldater och ca 4 300 civilpersoner.

Enligt utredning till utskottet förutsätter verkställandet av försvarsreformen bl.a. på grund av indragning av truppförband och omorganisering av funktioner att kompetens reallokteras genom personalöverföringar. Enligt 41 § 1 mom. i lagen om försvarsmakten (551/2007) är en tjänsteman vid försvarsmakten skyldig att övergå till en annan tjänst eller uppgift vid försvarsmakten när det är nödvändigt för att skötseln av uppgifterna eller tjänstgöringen ska kunna ordnas på ett ändamålsenligt sätt. Övergångsskyldigheten har hittills använts i stor omfattning främst i olika skeden av karriärutvecklingen för officerare vid generalstaben. Årligen har ca 500 personer fått förordnande till tjänstgöring som kan gälla en

annan ort. I samband med försvarsreformen beräknas det enligt utredning till utskottet åren 2013—2015 behövas ca 2 500 byten av ort. Enligt utredning besvarades försvarsmaktens enkät om villighet för hela personalen av 90 procent, och resultaten har utnyttjats vid planeringen för personalflyttningen. Personalorganisationerna har medverkat i planeringen på olika nivåer.

Försvarsreformen är till sina personalverksamheter en reform av sällsynta dimensioner. Försvarsutskottet konstaterar att den långa planerings- och verkställandetiden ger möjligheter till anpassning med utnyttjande av personalomsättning, tre års pensionsavgångar, visstidsanställningar och överdimensionerad personalstyrka. Utskottet betonar att målet ska vara helhetslösningar som är rättvisa för dem som hotas av uppsägning och dem som är skyldiga att byta stationeringsort och så kostnadseffektiva som möjligt för staten. Utskottet finner det nödvändigt att de drabbade personerna ges förtur vid besättning av lediga anställningar inom försvarsmakten under omställningen. Vidare anser utskottet det nödvändigt att de personer som drabbas, särskilt kvinnor som tjänstgjort länge, ges stöd i så många former som möjligt och att verkställandet av omställningen följs upp med omsorg. Vid en omställning av så här stora dimensioner accentueras vikten av att iaktta principerna för en god personalpolitik och en god arbetsgivare.

Försvarsutskottet observerar utifrån erhållen utredning ställningen för Försvarsförvaltningens byggverk. En arbetsgrupp tillsatt av försvarsministeriet utreder som bäst lokalförvaltningen som helhet inklusive olika hyresmodeller. Arbetet blir klart senast den 1 september 2013. Utskottet anser att utredningsarbetet mäs-

te göras grundligt med beaktande av bl.a. säkerhetsfaktorer i anslutning till försvarsförvaltningens fastighetstjänster och försvarsreformens mål att få försvarsförvaltningens fastighetsutgifter under kontroll. Utskottet finner det angeläget att hyror för lokaler som blir tomma inte under årtal betalas ur försvarsmaktens omkostnader. Försvarsutskottet instämmer med ståndpunkten i revisionsutskottets betänkande (ReUB 4/2012 rd) enligt vilken regeringen ska se till att staten i sin lokalförvaltning tar större hänsyn till ämbetsverkens och inrättningarnas behov av lokaler, i synnerhet deras ändrade lokalbehov, och att tomma lokaler får nya hyresgäster så snart som möjligt.

Försvarsutskottet har konsekvent betonat som sin ståndpunkt att det är ytterst viktigt att se till att försvarssystemet kan fungera efter 2015. Långvariga nedskärningar när det gäller verksamhetsnivå och materielanskaffningar skulle leda till långtgående följdverkningar för försvarsförmågan. Nyckelfaktorer för krigsförbandens kapacitet är tillräcklig utbildning och utrustning. Repetitions- och krigsövningar måste kunna genomföras också när nedskärningar gjorts i budgeten. Utskottet konstaterar i överensstämmelse med sin tidigare ståndpunkt att det för försvarskapaciteten är vitalt att antalet fältdygn för beväringar och repetitionsövningar för reserven ökas samt antalet flygtimmar för flygvapnet och fartygsdygn för marinen återställs efter 2015 (FsUU 3/2012 rd).

Ställningstagande

Förvaltningsutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

FsUU 7/2012 rd — RP 95/2012 rd

Helsingfors den 19 oktober 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jussi Niinistö /saf
vordf. Seppo Kääriäinen /cent
medl. Thomas Blomqvist /sv
Pekka Haavisto /gröna
Timo Heinonen /saml
Esko Kurvinen /saml
Tuula Peltonen /sd
Eero Reijonen /cent

Mikko Savola /cent
Ismo Soukola /saf
Pauliina Viitamies /sd
Sofia Vikman /saml
Tuula Väättäinen /sd
Jyrki Yrttiaho /vg
ers. Kalle Jokinen /saml
Kari Tolvanen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Olli-Pekka Jalonen.

AVVIKANDE MENING 1

Motivering

Nedskärningarna i försvarsministeriets huvudtitel hotar att skrota Finlands trovärdiga försvar och hela principen om att försvara landet. I 2013 års budget skärs 3 procent bort från det militära försvaret vilket innebär en minskning om 70 miljoner euro i anslagen för nästa år. Under hela ramperioden skärs 10 procent bort från försvarsministeriets förvaltningsområde, dvs. i genomsnitt två gånger mer än hos något annat förvaltningsområde.

Försvarsministeriets nedskärningar i finansieringen innebär minskning av terrängdygn, flygtimmar, fartygstimmar och repetitionsövningar vilket på lång sikt försvagar försvarets kapacitet.

Nedskärningarna när det gäller materielanskaffning försvårar i hög grad utrustandet av de territoriella trupperna och därmed det territoriella försvarets trovärdighet långt in i framtiden.

Inom försvarsministeriets förvaltningsområde har man förbundit sig till att främja jämställdhet mellan könen i allt beslutsfattande med beaktande av förvaltningsområdets särdrag. Vid försvarsreformen utgick man från att likställdhet och jämlikhet bland personalen ska beaktas i alla skeden av planering och verkställande. Ändå drabbar uppsägningshoten i praktiken främst den civila personalen, av vilka merparten är kvinnor som tjänat försvarsmakten länge och som blir pensionerade efter några år.

I 2013 års budgetproposition skärs 7 procent, dvs. 150 000 euro, bort i stöden för försvarsorganisationernas verksamhet. Försvarsorganisationerna spelar en viktig roll vid anordnandet av frivilligt försvarsarbete, utbildning av reservister som stöd för försvarsmakten och upprätthållandet av försvarsviljan. En särskild utmaning är att locka yngre åldersklasser med i det värdefulla försvarsarbetet.

Behovet av frivilligt försvarsarbete ökar i fortsättningen eftersom de offentliga försvarsanslagen har skurits ner betydligt, truppförband och garnisoner dras in och repövningar minskas. Mot den bakgrunden är det motiverat att hålla fast vid finansieringen av försvarsorganisationerna i stället för den anslagsminskning som regeringen nu genomför.

Vi behöver besparingar inom statsfinanserna, men åtgärderna för försvarsmakten skulle ha dimensionerats och schemalagts så att försvarsmakten kan genomföra sitt uppdrag trovärdigt och verka enligt en ansvarsfull arbetsgivarpolitik.

Avvikande mening

Vi anför

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 19 oktober 2012

Seppo Kääriäinen /cent
Eero Reijonen /cent
Mikko Savola /cent

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

Regeringen tvingar just nu samtidigt igenom en omfattande försvarsreform och omfattande budgetnedsänkningar i försvarsutgifterna. Under det kommande året drabbar nedsänkningarna särskilt anskaffningen av försvarsmateriel.

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 anslagsminskning på 70,82 miljoner euro som följer av regeringsprogrammet och kommer till uttryck i budgetpropositionen är ett hot mot dessa utgångspunkter.

Regeringens sparpålagor mot försvarsförvaltningen är tillsammans med den omfattande försvarsreformen oskäligen. Inget annat förvaltningsområde drabbas av så här oproportionellt stora sparåtgärder.

Vi oroar oss för 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. Genom sitt agerande ifrågasätter regeringen huvudprinciperna i våra försvarsbeslut.

Våra krigstida truppers kapacitet sjunker för en lång tid framåt särskilt till följd av att materielanskaffningarna för våra territoriella trupper begränsas och senareläggs, flygvapnets flygtimmar och marinens fartygsdygn skärs ner, beväringarnas terrängdygn minskar betydligt jämfört med nuvarande nivå och reservisterna får alldeles för få repövningar. Situationen är bekymmersam, särskilt som regeringen samtidigt har drivit Finland att ansluta sig till Ottawakonventionen som förbjuder infanteriminor.

Sannfinländarna anser att regeringens ansvarslösa och felaktiga linje måste korrigeras nu

och inte under nästa valperiod. Finland hör inte till någon militär allians och försvaras effektivt och ekonomiskt av en reservistarmé baserad på allmän värnplikt och tillräckliga repövningar. Den bästa säkerheten för onda tider är ett försvarsvilligt folk och en egen, trovärdig försvarsförmåga. Det har en förebyggande verkan.

Vi föreslår dels att besparingarna ska återtass, dels att hemförlovningspenningen till beväringarna ska återställas. Den allmänna värnplikten måste förstärkas. Efter militärtjänstgöringen är många unga utan regelbunden utkomst, och särskilt de som redan flyttat från sitt barndomshem råkar efter hemförlovnningen ofta i behov av sociala stöd. Genom hemförlovningspenningen kunde vi effektivt stödja de ungdomar som återgår till vardagen, och det vore ett klart erkännande från försvarsmaktens sida till de män och givetvis också frivilliga kvinnor som rakryggat har uppfyllt sin medborgerliga plikt.

Avvikande mening

Vi anför

att försvarsutskottet i sitt utlåtande föreslår att finansutskottet lägger till ett anslag på 70,82 miljoner euro för att återta den föreslagna nedsänkningen av försvarets omkostnader, vilket skulle säkerställa att försvarsmaktens strukturförändringar inte blir okontrollerad och att den dagliga försvarsverksamheten, såsom antalet dygn i terrängen för beväringar, repövningar för reservister, flygtimmar inom luftstridskrafterna och fartygsdygn inom marinen bibehålls på en skälig nivå 2013,

att hemförlovningspenningen till beväringarna återinförs och

att finansutskottet i övrigt beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 19 oktober 2012

Jussi Niinistö /saf
Ismo Soukola /saf

AVVIKANDE MENING 3

Motivering

Försvarsministeriets förvaltningsområde föreslås få totalt 2 781 miljoner euro i anslag. Det är ca 69 miljoner euro mindre än i 2012 års ordinarie budget. För försvarsmaktens omkostnader föreslås i anslag totalt 1 770 miljoner euro vilket innebär en ökning mot fjolåret med ca 71 miljoner euro. Besparingar enligt regeringsprogrammet eftersträvas i samband med genomförandet av försvarsreformen genom att man drar in garnisoner, säger upp personal, lägger ut civilfunktioner, skär ner på beväringarnas terrängdygn och reservens repövningar samt inskränker antalet flygtimmar inom flygvapnet och fartygsdygn inom marinen.

Regeringens sparförslag bryter ner den territoriella försvarskapaciteten samtidigt som nivån på anskaffning av Nato-kompatibel försvarsmateriel förblir hög.

Upphandling av försvarsmateriel

Nu håller det på att besannas som hävdades i vänsterns och socialdemokraternas riksdagsgrupps gemensamma avvikande mening till 2011 års utlåtande: "Om försvarsanslagen binds upp vid långvariga och överdimensionerade upprustningsprogram, kan det redan under nästa valperiod betyda nedskärningar i försvarsmaktens övriga utgifter och resultera i förslag att lägga ner garnisoner."

Försvarsministeriets förvaltningsområde föreslås få ca 592 miljoner euro i anslag för anskaffning av försvarsmateriel. Under moment 27.10.18 (Anskaffning av försvarsmateriel) gäller dock flera gamla beställningsfullmakter som ger upphov till utgifter om sammanlagt 1,3 miljarder euro 2012—2016, och en beställningsfullmakt som inletts 2012 ger utgifter om sammanlagt 281,7 miljoner euro. Enligt försvarsministeriet är fullmakternas totala belopp 5,3 miljarder euro, vilket åren 2012—2016 förorsakar utgifter om sammanlagt 1,6 miljarder euro.

Regeringen och försvarsministeriet håller på att genomföra bl.a. ett omfattande program för anskaffning av missiler, som omfattar bl.a. anskaffning av ett luftvärnsystem med kort räckvidd (EKITO), anskaffning av systemet ATACMS- (Army Tactical Missile System) med kryssningsmissiler med lång räckvidd (ca 300 km) som direkt anskaffning från USA. På agendan står också anskaffning av JASSM-missiler med lång räckvidd som är avsedda för Hornetplanen och avfyras från luften mot markmål samt anskaffning av AMRAAM-luftstridsmissiler för Hornetplanen, avsedda att avfyras från luften mot luftmål. Programmen för missilanskaffningar och utrustning av Hornetplanen med attackbeväpning ingår också i samarbetsprojektet inom Finlands och Natos partnerskapsprogram.

Det är sannolikt att Hornetplan med den nya beväpningen i framtiden också kommer att användas i Natoledda internationella operationer och i fortlöpande Natoledd samverkan i stil med medverkan i Islands och eventuellt Baltikums luftbevakning. Mot det pekar finska flygvapnets tillkännagivande om deltagande i en bevakningsövning i Baltikum: "Finska flygvapnet deltar i övningen Baltic Training Event XI 27-28 mars 2012. Flygvapnets mål vid övningen är att utveckla samarbetet mellan flygvapnen inom den norra Östersjöregionen och främja samarbetet mellan NATO och dess fredspartner. Genom övningen kan vi utveckla samarbetet inom flygvapnet och på så sätt skapa kapacitet för internationella operationer."

JASSM-anskaffningarnas strategiska karaktär betonades bl.a. vid mötet mellan försvarsminister Wallin och USA:s försvarsminister Panetta i maj 2012. Enligt meddelandet samtalade försvarsministrarna om "vikten av att anskaffa finländska kryssningsmissiler (JASSM), Finlands försvarsreform och Finlands strävan efter att samordna nedskärningarna av försvarsanslagen och samtidigt förbli Natokompatibel."

Den grundläggande linjen för försvarsreformen verkar vara att köra ner det territoriella försvaret så mycket som möjligt och att utöka det externa, militärteknologiska och regionala Nato-ledda ömsesidiga beroendet.

Därför föreslår vänstergruppen

att Finland inte deltar i övervakningen av Islands luftrum och inte bereder ett deltagande i övervakning av Baltikums luftrum.

Militär krishantering

Säkerhetsläget i Afghanistan har försämrats ytterligare. De förväntningar man ställde på ISAF-operationen har kommit på skam. Operationen har ändrat karaktär och Finland har blivit part i konflikten. Nyhetsbyråerna rapporterar nästan dagligen om nya civila offer som Förenta staternas och Natos styrkor hela tiden orsakar med sin upprepade, slumpmässiga och oproportionerliga användning av militära maktmedel. Med nya civila offer ökar folkets vrede mot de utländska trupperna ännu mer. Vänstergruppens riksdagsgrupp anser att Finlands nuvarande militära operation i Afghanistan måste omvandlas till en civil operation som stöder landets återuppbyggnad. Afghanistan behöver fler skolor och vårdcentraler, inte mer vapen eller utländska trupper. Här kan frivilligorganisationerna göra en betydande insats.

Därför föreslår vänstergruppen

att regeringen vidtar åtgärder för att snabbt hemförlova soldaterna från Afghanistan och omvandla de finländska insatserna till en civil operation som stödjer återuppbyggnaden.

Uppsägning och förflyttning av personal inom försvarsmakten

Enligt en beräkning från oktober 2012 säger försvarsmakten upp 130 soldater och ca 730 civilpersoner. Av de civila är två tredjedelar kvinnor som tjänstgjort länge. Mängden uppsagda kommer att öka betydligt då man dessutom bereder förflyttning av 2 500—3 000 soldater och civila

anställda till nya uppgifter. På grund av ekonomiska, sociala och ålders- och familjerelaterade skäl blir en stor mängd av de som ska förflyttas uppsagda om de inte har möjligheter att ta emot uppgifter långt borta på annan ort. Enligt försvarsmaktens nuvarande riktlinje hör tusentals soldater och civilpersoner som anvisas uppgifter som de inte kan ta emot inte till "personal som omfattas av förändringarna". Därför lämnas de utan stödåtgärder och de sägs upp på individuella grunder.

Vänstergruppen anser det nödvändigt att de uppsagda av ovan nämnda skäl ska garanteras en likvärdig ställning med övrig "personal som omfattas av förändringen".

Försvarsmakten genomför en personalsanering av stora mått. Enligt de uppgifter och synpunkter som lämnats av personalorganisationerna och garnisonernas förtroendemän har omställningsprocessen inte i alla avseenden löpt enligt principerna för en god personalpolitik och en god arbetsgivare. De som drabbats av omställningarna har inte alltid erbjudits likvärdig möjlighet att bli beaktade vid besättning av lediga poster. Långvariga anställdas möjligheter att omfattas av pensions- och tilläggsdagssystemen beaktas inte alltid trots att det har kunnat vara fråga om endast några månaders behov av att förlänga anställningsförhållandet. En äldre person som länge varit anställd hos samma arbetsgivare har svårt att omskola sig och bli sysselsatt.

Vänstergruppen framställde följande åtgärdsförslag till försvarsutskottets utlåtande:

Försvarsutskottet förutsätter att försvarsministeriet genomför en övergripande uppföljning och utredning av försvarsreformens verkningar på jämställdheten i samarbete med delegationen för jämställdhetsärenden.

Avvikande mening

Jag anför

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

FsUU 7/2012 rd — RP 95/2012 rd

Helsingfors den 19 oktober 2012

Jyrki Yrttiaho /vg