

FÖRSVARSPOLITISKA UTLÅTANDE 3/2002 rd

Regeringens proposition om statsbudgeten för 2003

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens biträdande generalsekreterare har genom en skrivelse av den 20 september 2002 i det syfte som anges i 38 § 3 mom. riksdagens arbetsordning sänt ett utdrag ur riksdagens beslutsprotokoll om regeringens proposition om statsbudgeten för 2003 (RP 132/2002 rd) till försvarsutskottet för kännedom. Vid sitt möte den 26 september 2002 har utskottet beslutat lämna utlåtande i saken till finansutskottet till den del som hänför sig till försvarsministeriets förvaltningsområde.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- understatssekreterare Juhani Turunen och konsultative tjänstemannen Pekka Pelkonen, finansministeriet
- miljödirektör Antti Kivipelto och utvecklingsdirektör Hannu Vuorinen, försvarsministeriet
- brigadgeneral Hannu Luotola, Huvudstaben
- verkställande direktör Aulis Kohvakka, Senatfastigheter
- förvaltningsdirektör Pekka Salojärvi, Försvarsförvaltningens byggverk
- professor Pekka Pihlanto.

Dessutom har byggchef Matti Leppänen från försvarsförvaltningens byggverk sänt ett skriftligt utlåtande till utskottet.

PROPOSITIONEN

För försvarsministeriets förvaltningsområde föreslås 1 944,7 miljoner euro i anslag för 2003, varav försvarsmaktens andel är 1 722,2 miljoner euro. Av den senare summan skall 519 miljoner euro användas för upphandling av försvarsmateriel och 1 203,2 miljoner euro för omkostnader.

Försvarsmakten utvecklas utifrån den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse som riks-

dagen antagit 2001. Budgetpropositionen har lagts upp utifrån en fortsatt översyn av försvarsförvaltningens fastigheter som går ut på att försvarsförvaltningens bebyggda fastighetsbestånd överförs på Senatfastigheter från och med början av 2003.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Försvarsministeriets huvudtitel i budgetpropositionen för 2003 följer i huvudsak riktlinjerna i den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen 2001. Jämfört med årets budget är utgifterna under huvudtiteln omkring 229,3 miljoner euro (ca 13,4 %) större. Men i anslagstillskottet ingår 165 miljoner euro momsutgifter som tidigare stått under finansministeriets huvudtitel, och 45 miljoner euro utgifter på grund av fastighetsreformen inom försvarsförvaltningen. Därför kan propositionens slutsumma 1 944,7 miljoner euro inte som sådan jämföras med budgetarna för tidigare år vad gäller försvarsministeriets huvudtitel eller det finansiella behov som försvarsförvaltningen enligt försvarsredogörelsen 2001 har under 2003. Huvudtitelns slutsumma är ca 1 734,8 miljoner euro efter en korrigerings anslagen för mervärdesskatt och fastighetsreformen inom försvarsförvaltningen. Enligt redogörelsen var det finansiella behovet under 2003 i 2002 års prisnivå 1 749 miljoner euro.

I sitt utlåtande koncentrerar sig försvarsutskottet på en bedömning av fastighetsreformen inom försvarsförvaltningen.

Fastighetsreformen inom försvarsförvaltningen

Fastighetsreformen inom försvarsförvaltningen skall alltså fortsätta och förvaltningens bebyggda fastighetsbestånd flyttas över på Senatfastigheter räknat från början av 2003. Det som redan har gjorts är att bostäder har flyttats på Kruunuasunnot Oy under 2000—2001 och förvaltningen av skogsegendomen på Forststyrelsen i årets budget. Enligt propositionen skall omorganiseringen av statens fastighetsförvaltning fortsätta 2003 och då flyttas förvaltningen av kasernbyggnader och kasernområden o.likn. över på Senatfastigheter och förvaltningen av flygvapnets flygplatsområden på Luftfartsverket. Det finns planer på att flytta över statens fastighetsförmögenhet till ett värde av ca 1 009 miljoner euro på Senatfastigheter. Enligt budgetproposi-

tionen utgör mark- och vattenområden 54 miljoner och byggnader och konstruktioner 955 miljoner euro av detta.

Försvarsutskottet har i flera sammanhang tagit ställning till fastighetsreformen. I sitt betänkande FsUB 2/2002 rd om den försvarspolitiska redogörelsen ansåg utskottet att genomförandet av fastighetsreformen i detta skede förefaller oklar och oändamålsenlig i den planerade formen.

En särskild utredningsman fick i uppdrag att utarbeta en rapport om saken och utifrån den fattade de som beredde reformen beslut om att avstå från det tilltänkta systemet med totalhyra och förbereda reformen utifrån en modell med kapitalhyra. Det betyder att försvarsförvaltningens byggverk står i direkt avtalsförhållande till försvarsmakten, som betalar verkets kostnader. Försvarsmakten ingår ett kapitalhyresavtal med Senatfastigheter.

Det centrala målet med reformen har varit att säkerställa fastighetsbeståndets skick och andra behövliga investeringar inom försvarsförvaltningen. Utskottet har fått vetskap om att bristfälliga underhållsreparationer i försvarsförvaltningens bostads- och kasernbyggnader har lett till ökade fuktskador och andra skador och samtidigt ökat hälsoriskerna.

Om äganderätten till kaserner och mark- och vattenområden som försvarsmakten har i sin användning flyttas utanför försvarsministeriet betyder det problem för ett tillförlitligt försvar. Överföringen av fastigheterna innebär en risk för att kostnadsuppföljningen fördunklas, att ingen längre har ett samlat grepp om försvarsfastigheterna och att den politiska och ekonomiska styrningen försvåras.

Enligt vad utskottet har erfarit har anslaget under försvarsmaktens omkostnadsmoment räknat med ett tillskott på 45 miljoner euro på grund av fastighetsreformen. Försvarsministeriets ursprungliga förslag till anslagstillskott på grund av fastighetsreformen var omkring 25 miljoner euro större på årsnivå, vilket byggde på balansvärdet för försvarsförvaltningens fastighetse-

gendom som beräknats utifrån försvarsministeriets bokföring.

Försvarsutskottet framhåller att det i avsiktsförklaringen om reformen den 22 september 2000 blev överenskommet att försvarsministeriets anslagsram höjs med en summa som fullt ut svarar mot det avtalade hyressystemets struktur. För 2004—2006 har det avtalats om ett årligt tillägg på tre miljoner euro för betalning av hyrestillägg på grund av nybyggnader och ombyggnader. Enligt vad utskottet har erfarit räcker detta anslag och det nu avtalade ramtillägget inte till. Situationen kan redan 2005 befaras leda till ett betydande underskott i försvarsmaktens hyresbetalningsförmåga. Problemet tillspetsas om de hyror som Senatfastigheter tar ut inte kan justeras nedåt när de allmänna marknadshyrorna sjunker.

Resurstillskottet ser inte ut att bli tillräckligt stort den vägen heller om försvarsmakten avstår från sina lokaler. Enligt erhållen utredning har Senatfastigheter underbudgeterat de fastigheter som skall överlåtas till dem som obehövligen med balansvärdet 0. Detta betyder att försvarsförvaltningen inte får något kapitalvederlag alls som det behöver för sina nybyggnader och då lönar det sig inte att avstå ens från avtalade objekt om försäljningsvinsten i sin helhet går till Senatfastigheter.

Senatfastigheter bör kunna prioritera sin omfattande reparationsinvesteringsverksamhet efter rådande behov inom fastighetsbeståndet. Bolaget bör också åta sig att starta redan avtalade nyinvesteringsprojekt utan dröjsmål.

Överföringen av försvarsförvaltningens fastigheter i Senatfastigheters förvaltning har motiverats med effektivitet och ekonomi. Men om fastighetshyrorna bestäms på marknadsvillkor betyder det att försvarsverkets ökade budgetram inte räcker till ens för kapitalhyran. Den höga hyran beror på Senatfastigheters krav på en hög avkastning på sju procent. Detta mål för avkastningen som kopierats direkt från den fria fastighetsmarknaden lämpar sig enligt utskottets mening inte för en marknad där Senatfastigheter är i monopolställning som hyresvärd men där hyres-

gästerna egentligen inte har någon möjlighet att hyra lokaler av utomstående.

Det avtal som redan ingåtts mellan ministerierna utgår från att någon automatisk indexklausul inte tas in i hyresavtalen utan att höjningarna följer de årliga höjningarna i budgetanslagen. Om regeringens proposition går igenom är det enligt försvarsutskottet viktigt att anslagen dimensioneras så att anslag som reserverats för andra ändamål inte heller i framtiden behöver användas för fastighetsutgifter.

Behövligen ändringar i lagstiftningen bör genomföras inte minst med tanke på försvarets verksamhetsbetingelser. Områden och lokaler som försvarsförvaltningen behöver kan överlåtas åt utomstående bara med särskilt tillstånd av försvarsförvaltningen. Likaså gäller det att se till att försvarsmakten har tillgång till lokaler som inverkar väsentligt på handlingskapaciteten i kristid. När försvarsmakten behöver höja sin beredskap och se sina kristida funktioner bör den ha tillgång till sådana fastighetstjänster som ett starkt ökat behov av att ta i bruk och underhålla lokaler förutsätter. Det är också nödvändigt att se till att pålitlig personal anställs för fastighetservice i försvarsmaktens ickeoffentliga lokaler. Det väsentliga enligt försvarsutskottet är att affärssekonomiska hänsyn inte åsidosätter försvarshänsyn.

I beredningen av fastighetsförvaltningsreformen har det ansetts att personalens ställning bäst kan tryggas genom att försvarsförvaltningens byggverk bibehålls som nettobudgeterad statlig inrättning. I sitt instruktionsbrev den 22 maj 2002 förutsatte försvarsministeriet att huvudstaben tar itu med en utredning om hur stor driftspersonal som behövs i försvarets fastigheter. Samtidigt har byggverket inlett en planeringsprocess beträffande verkets beredskap. I anknytning till den utreds huruvida driftspersonalen kan anlitas inte bara för driftsservice utan också för underhåll av olika slag av vapen- och ledningssystem. När utredningarna är klara skall effekterna av reformen för personalen bedömas närmare.

Enligt försvarsministeriets instruktionsbrev skall personalnedskärningarna till följd av den

minskade serviceproduktionen, med undantag av garnisonsnedläggelser och rationaliseringar i samband med utvecklingen av verksamheten — genomförs genom naturlig avgång för att personalens ställning skall kunna tryggas. Enligt utredning till utskottet vill försvarsministeriet också i övrigt i samband med reformen av fastighetsförvaltningen först och främst säkerställa, genom alla till buds stående möjligheter för omplacering, att de som drabbas av reformen kan räkna med att deras anställning fortsätter. Försvarsutskottet anser att dessa synpunkter är mycket viktiga och föreslår finansutskottet

att det i sitt betänkande förutsätter att ställningen för personalen vid försvarsförvaltningens byggverk i samband med en eventuell reform av fastighetsförvaltningen tryggas på så sätt att personalen i behövlig omfattning minskas genom naturlig avgång.

Enligt vad utskottet har erfarit är det för till gället stopp i förhandlingarna om detaljerna kring fastighetsreformen. Ovan redovisade problem måste dock lösas om reformen skall genomföras

enligt den tilltänkta tidsplanen. Enligt utredning är problemet också att Senatfastigheter inte följer redan ingångna avtal. Försvarsutskottet föreslår finansutskottet

att det i sitt betänkande förutsätter att finansministeriet ger klara instruktioner för Senatfastigheter och övervakar att Senatfastigheter följer ingångna avtal.

Försvarsutskottet anser att fastighetsreformen inte för tillfället är ett klart eller lämpligt alternativ i föreslagen form. Om det godkänns i någon form är det enligt utskottet mycket viktigt att genomförandet följs upp. Det bör årligen inrapporteras inte bara till regeringen utan också till riksdagen. Detta är också en förutsättning för att behövliga ändringar i finansieringen skall kunna vägas in i budgeten för respektive år.

Utlåtande

Försvarsutskottet föreslår som sitt utlåtande

att finansutskottet bör beakta det som anförts i utlåtandet.

Helsingfors den 18 oktober 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ilkka Kanerva /saml
vordf. Jaakko Laakso /vänst
medl. Klaus Bremer /sv (delvis)
Reijo Kallio /sd
Seppo Kanerva /saml
Juha Karpio /saml (delvis)
Antero Kekkonen /sd
Seppo Lahtela /cent
Reijo Laitinen /sd (delvis)
Raimo Mähönen /sd

Tero Mölsä /cent
Olli Nepponen /saml
Lauri Oinonen /cent
Aulis Ranta-Muotio /cent
Ismo Seivästö /kd
Anni Sinnemäki /gröna
Harry Wallin /sd
ers. Eero Akaan-Penttilä /saml (delvis)
Kari Myllyniemi /cent (delvis).

Sekreterare var

utskottsrad Alpo Rivinoja.

AVVIKANDE MENING 1

Försvarsanslagen bör inte bindas vid index

Utgifterna under försvarsministeriets huvudtitel uppgår till 1 944,7 miljoner euro i budgetpropositionen för 2003. Ökningen mot årets budget är 229,3 miljoner euro, dvs. 13,4 procent. Höjningen är påtaglig, trots att den innehåller momsutgifter som tidigare stått under finansministeriets huvudtitel och utgifter för fastighetsreformen.

I propositionen för 2003 finns inget tilläggsanslag för lönehöjningar. Vidare har regeringen Lipponen beslutat binda försvarsförvaltningens anslag vid index. Försvarsförvaltningens anslagsram skall i fråga om försvarsministeriets förvaltningsområde avstämmas efter prisindex för offentliga utgifter enligt Statistikcentralens beräkningar.

Försvarsminister Enestam hävdar att det vid förhandlingar mellan finansministeriet och försvarsministeriet överenskommit om en indexjustering och att utgifterna för dem skall inbegripas i en tilläggsbudget nästa år. På detta stadium finns inga uppgifter om hur stor indexjusteringen är i euro. Ursprungligen fanns det en hänvisning till indexjusteringen i texten till en tabell i försvarsredogörelsen.

Överaktuarie Pentti Vanhatalo vid Statistikcentralen uppger att det största indexpoängtalet i primärprisindex för hemmamarknaden finns i kategorin maskiner och inventarier. En annan stor post är löner. Indexet är ett mått på den allmänna tekniska utvecklingen.

Prisindex för offentlig upphandling har under de senaste sex åren stigit med i snitt 2,7 procent per år. Om höjningen går i samma takt också i framtiden kommer försvarsanslagen varje år automatiskt att stiga med omkring 50 miljoner euro, dvs. 300 miljoner mark. Om fem år kommer försvarsutgifterna att vara 12,5 miljarder mark i

stället för 11 miljarder mark som i försvarsredogörelsen.

Till exempel barnbidragen eller studiestödet är inte indexbundna. Därför har deras köpkraft försvagats år för år. Dessutom har statsminister Paavo Lipponen häftigt opponerat sig mot att barnbidragen binds vid index. Meningen är också att försvaga pensionernas indexbundenhet. Däremot har regeringen ansett det lämpligt att binda försvarsanslagen vid index. Detta ger förmodligen en god bild av den sittande regeringens värderingar.

Vi anser att riksdagen inte bör godkänna försvarsanslagens indexbundenhet som automatiskt höjer dem.

Nato-kompatibiliteten står i strid med vårt självständiga försvar

I motiveringen till försvarsministeriets huvudtitel framhålls att "man i fråga om alla försvarsmaterielprojekt börjar tillämpa en praxis enligt vilken materielen när det gäller kraven skall vara Nato-kompatibel".

Finland är inte Natomedlem och även om det är viktigt att försvarsmaterielen kompatibilitet förbättras till exempel när det gäller fredsbevarande operationer finns det ingen orsak att utsträcka kompatibilitetskravet till all upphandling av försvarsmateriel.

Motiveringen harmonierar inte med Finlands militära alliansfrihet och självständiga försvar, speciellt som man enligt propositionen "vid behov får ge avkall på de nationella specialkraven för att uppnå kompatibilitet". I själva verket ser det ut att vara fråga om ett intimare militärt samarbete mellan Finland och Natoländerna och om en materiell förberedelse för vårt Natomedlemskap.

FsUU 3/2002 rd — RP 132/2002 rd

Helsingfors den 18 oktober 2002

Jaakko Laakso /vänst
Anni Sinnemäki /gröna

AVVIKANDE MENING 2

I motiveringen till försvarsministeriets huvudtitel i budgetpropositionen påpekas att "man i fråga om alla försvarsmaterielprojekt börjar tillämpa en praxis enligt vilken materielen när det gäller kraven skall vara Natokompatibel".

Finland är inte medlem av Nato och även om det är viktigt att försvarsmaterielens kompatibilitet förbättras till exempel i fråga om fredsbeva-

rande operationer, finns det ingen orsak att utsträcka kompatibilitetskravet till all upphandling av försvarsmateriel.

Vidare understryker vi det som försvarsutskottet fått fram i flera sammanhang, nämligen betydelsen av en inhemsk försvarsmaterielupphandling.

Helsingfors den 18 oktober 2002

Aulis Ranta-Muotio /cent
Tero Mölsä /cent
Seppo Kanerva /saml

Ismo Seivästö /kd
Lauri Oinonen /cent
Seppo Lahtela /cent

AVVIKANDE MENING 3

Försvarsförvaltningens nuvarande fastighetsarrangemang är lämpliga med tanke på försvarsmaktens funktioner och därför finns det inget behov av att ändra dem på det sätt som föreslagits.

Jag anser att fastighetsreformen är oacceptabel och olämplig i föreslagen form. Försvars-

makten bör vara ägare och ingalunda hyresgäst i de fastigheter där den fungerar och statsmakten bör sörja för dem i tillräcklig utsträckning i budgetväg inom ramen för det nuvarande arrangementet.

Helsingfors den 18 oktober 2002

Lauri Oinonen /cent