

Försvarsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2020

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2020–2023

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2020 (RP 29/2019 rd): Ärendet har remitterats till försvarsutskottet för utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 11.11.2019.

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2020–2023 (SRR 2/2019 rd): Ärendet har remitterats till försvarsutskottet för utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 11.11.2019.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetsdirektör, ekonomidirektör Kristiina Olsson, försvarsministeriet
- planeringschef, brigadgeneral Vesa Virtanen, Huvudstaben
- överste Manu Tuominen, Huvudstaben
- planeringschef Jyrki Kaisanlahti, Armén
- planeringschef Janne Muurinen, Marinen
- stabschef Jari Mikkonen, Flygvapnet
- ordförande Ville Viita, Officersförbundet
- huvudförtroendeman Terho Eironen, Underofficersförbundet rf
- huvudförtroendeman Jaakko Levä, Befälsförbundet rf
- verksamhetsledare Pertti Laatikainen, Försvarsutbildningsföreningen
- generalsekreterare Tuija Karanko, Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

I utlåtandet behandlar försvarsutskottet både nästa års budgetproposition och statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2020–2023.

Utlåtande FsUU 3/2019 rd

Anslagsnivån inom försvarsministeriets förvaltningsområde är, inklusive mervärdesskatt, omkring 3,2 miljarder euro 2020. Anslaget ökar till cirka 5 miljarder euro 2021–2023. Utskottet konstaterar att ökningen är betydande och att den beror på det planerade anslaget för strategiska kapacitetsprojekt (Flottilj 2020 och HX-projektet). Enligt internationella kriterier (SIPRI/NATO) stiger BNP-andelen för Finlands försvarsbudget 2021 med över 2 procent. Det internationella sättet att granska försvarsbudgeterna skiljer sig från Finlands egen nationella beräkningsmodell i och med att också militärpensioner, utgifter för gränsbevakningsväsendets militära försvar och utgifter för militär krishantering inkluderas i försvarsutgifterna. Därmed ökar Finlands försvarsutgifter årligen med uppskattningsvis 520–530 miljoner euro (cirka 0,2 procent).

I sina tidigare budgetutlåtanden och ramutlåtanden har försvarsutskottet konsekvent betonat att projekten inom marinen och flygvapnet inte får äventyra en balanserad utveckling av armén. Enligt de sakkunniga som utskottet har hört kommer detta inte att ske. Under detta decennium har det gjorts stora satsningar på att utveckla armén, och de kommande tio åren står cirka 3 miljarder euro till förfogande för att utrusta armén, trots de strategiska kapacitetsprojekten inom flygvapnet och marinen. Enligt utredning till utskottet avser de största materielupphandlingarna inom armén företrädesvis att utrusta de operativa trupperna medan de territoriella och lokala trupperna tvingas stödja sig på äldre materiel. Den långsiktiga utvecklingen av armén kommer att ställas inför en hel del utmaningar under 2030-talet, påpekar utskottet vidare. Det kommer då att krävas betydande investeringar när de viktigaste systemen som används i dag samtidigt föråldras, till exempel pansarvärnsmateriel, artillerivapen och ammunition.

Försvarsmaktens grundbudget: adekvata anslag och JTS-besparingar

Försvarsmaktens grundbudget kommer inte att växa nämnvärt de kommande åren, trots den betydande höjningen av försvarsbudgeten, och den operativa ramen förblir stram, framhåller utskottet. Ett särskilt problem för försvarsförvaltningen är det bindande produktivitetsmålet för alla förvaltningsområden, den så kallade JTS-miljarden, som till en betydande del hänför sig till försvarsförvaltningens verksamhetsområde.

Målet för produktivetsbesparingen nästa år är omkring 4,8 miljoner euro och ökar med nuvarande allokeringsskäl till nästan 48 miljoner euro 2029. För jämförelsens skull: sparmålet för 2029 är samma belopp som det som årligen avsatts i försvarsredogörelsen 2017 för att utveckla beredskapen. Totalt uppgår JTS-besparingarna inom försvarsförvaltningen till cirka 180 miljoner euro 2020–2029.

Utskottet vill här uttrycka sin oro över att JTS-besparingarna, om de genomförs fullt ut, äventyrar den långsiktiga utvecklingen och möjligheterna att upprätthålla försvarsförmågan. Enligt de sakkunniga som utskottet har hört har Försvarsmakten inga möjligheter att finna nya produktivetsbesparingar och exempelvis de resurser som frisätts i och med digitaliseringen används för att utveckla cyberförsvaret. Utskottet konstaterar i sammanhanget att Försvarsmaktens verksamhet redan de senaste åren har strömlinjeformats med hård hand, särskilt via försvarsreformen 2012–2015. I reformen bantades personalstyrkan ner från cirka 14 500 till nuvarande 12 000 personer.

Utlåtande FsUU 3/2019 rd

Försvarmaktens personalstyrka

Det är samma personal som används för att utbilda beväringar och reservister som ska genomföra en effektivisering av den militära beredskapen, när omvärlden förändras och beredskapen måste omorganiseras. Enligt utskottet har tiden efter försvarmaktsreformen konkret visat att Försvarmaktens personaldimensionering, 8 000 yrkessoldater och 4 000 civila, inte till alla delar motsvarar Försvarmaktens expanderande uppdrag.

I regeringsprogrammet sägs det att särskilt avseende ska fästas vid personalens ork och att Försvarmaktens personal utökas med omkring 100 personer under ramperioden. Enligt uppgifter till utskottet hänför sig nästan hälften av ökningen till introduktionen av den nya verksamhetsmodellen för frivilligt försvar. En lagändring godkändes 2019.

Utskottet beklagar djupt att det för nästa år inte finns något anslag för kontraktsanställda militärer. Under tidigare år fanns det ett sådant anslag på cirka 2 miljoner euro i budgetpropositionen. De kontraktsanställda militärerna har spelat en viktig roll för att säkerställa ett tillräckligt antal utbildare inom beväringutbildningen (2,5 utbildare/trupp). De kontraktsanställda har också underlättat arbetet för den ordinarie personalen. Uppdraget som kontraktsanställd har också varit en viktig rekryteringsväg till underofficersarbete eller andra uppgifter inom Försvarmakten.

Utskottet anser att en lösning på kort sikt på personalbristen är att se till att en så stor del som möjligt av alla tjänster och anställningsförhållanden vid Försvarmakten är tillsatta. Vad gäller nästa decennium är det viktigt att i försvarsredogörelsen 2021 lägga fast tydliga riktlinjer för ett tillräckligt antal anställda.

Repetitionsövningarna och deras betydelse för ett trovärdig försvarssystem

Allmän värnplikt är hörnstenen i Finlands försvarssystem. Utöver högkvalitativ beväringutbildning krävs det också tillräckligt omfattande repetitionsövningsutbildning för att säkerställa kompetensbasen för en styrka på 280 000 personer i krigstid. Utskottet välkomnar att regeringsprogrammet har en skrivning om att repetitionsövningarna gradvis höjs under valperioden. Detta har också varit försvarsutskottets långvariga strategiska intention. I programmet står följande: Målet är en ökning med cirka 20 procent från nuvarande nivå fram till regeringsperiodens slut. Med andra ord bör den årliga utbildningen för omkring 18 000 reservister stiga till inemot 22 000 reservister.

Enligt uppgifter till utskottet kan målet inte nås med de anslag som finns inplanerade för ramperioden 2020–2023. Utskottet anser att ett mycket viktigt mål att säkerställa att antalet repetitionsövningar kommer upp till den nya målnivån. I slutändan handlar det om ett relativt litet årligt underskott på cirka 1–2 miljoner euro, påpekar utskottet och uppmanar försvarsministeriet och Försvarmakten att i sina årliga resultatsamtal prioritera målet för repetitionsövningarna.

Den utbildning i beredskapsenheter för beväringar som inleddes 2017 är ett mycket lyckat projekt. Beredskapsavdelningar består av stampersonal och beväringar och de finns på olika håll i landet. Deras uppgift är att säkerställa att hög beredskap upprätthålls under alla förhållanden.

Utlåtande FsUU 3/2019 rd

Enligt uppgifter till utskottet har Försvarsmakten i sina repetitionsövningar tagit hänsyn till betydelsen av hög beredskap. Detta är enligt utskottet den rätta prioriteringen: den absoluta toppen av reserven bör i förekommande fall finnas tillgänglig med en gång. Det kräver fortlöpande övning och säkerställande av att reservisterna nås och kan kallas in till tjänst genast under alla förhållanden.

Åtgärder för att dämpa ökningen i fastighetskostnader

I regeringsprogrammet sägs följande: ”Försvarsförvaltningens fastighetssystem ska utvecklas så att det bättre än tidigare tillgodoser försvarsförvaltningens behov. Vid Senatfastigheter inrättas ett dotteraffärsverk, Försvarsfastigheter, som svarar för försvarsförvaltningens specialbehov i det förändrade säkerhetsläget. Bestämmelser om Försvarsfastigheters förpliktelser utfärdas genom lag. Målet är att stävja ökningen av kostnaderna för lokaler.”

Utskottet konstaterar att fastighetskostnaderna utgör cirka 10 procent av den totala försvarsbudgeten, nästan 270 miljoner euro per år, och att de ökar också i framtiden med den nuvarande verksamhetsmodellen.

Reformen är angelägen, men det är viktigt att den inte påskyndas i onödan. I stället bör det i en kompletterande utredning göras en noggrann bedömning av alla alternativ för att säkerställa att ökningen av fastighetskostnaderna kan stoppas och i det eftersträfvade läget dessutom sjunker jämfört med den nuvarande nivån. Utskottet anser vidare att det är viktigt att ta hänsyn till personalens synpunkter när den nya verksamhetsmodellen tas fram.

Internationellt samarbetet och Finlands försvarsförmåga

Internationellt försvarssamarbete utgör en viktig del av Finlands försvarsförmåga. Genom försvarssamarbete, inbegripet internationell övningsverksamhet och internationellt försvarsmaterielsamarbete, stärks Finlands nationella försvar och förbättras det lagstadgade kravet på att vid behov ge och ta emot militärt bistånd. Vad gäller att upprätthålla och utveckla samverkansförmågan intar multinationella utbildnings- och övningsinsatser en betydande roll.

Utskottet konstaterar att det internationella försvarssamarbetet har ökat kraftigt de senaste fem åren. Samarbete bedrivs särskilt för att fördjupa EU:s försvarsdimension och inom ramen för Nato-partnerskapet, men också multinationella mekanismer (t.ex. JEF, EI2, FNC) och bilaterala mekanismer tillför Finlands nationella försvar ett mervärde.

I det bilaterala försvarssamarbetet har Sverige en särställning eftersom samarbetet har fördjupats inom alla försvarsgrenar. Utskottet anser att ett fördjupat samarbete också i fortsättningen är nödvändigt och viktigt och att samarbetet med Sverige bör kunna fördjupas pragmatiskt utan begränsningar. Med tanke på ett fördjupat nordiskt samarbete är också regeringsprogrammets skrivning om fördjupat försvarssamarbete med Norge en viktig öppning.

Utlåtande FsUU 3/2019 rd

Den finländska försvarsindustrins betydelse för den övergripande säkerheten och försörjningsberedskapen

Enligt uppgifter till utskottet är Suomen Puolustus- ja Ilmailuteollisuusyhdistys (PIA ry) paraplyorganisation för ungefär 130 medlemsföretag, som sysselsätter närmare 9 000 personer. Utskottet instämmer i sakkunnigbedömningen att företagen i PIA spelar en betydande roll för den militära försörjningsberedskapen. Försvarsutskottet hänvisar i detta sammanhang till sitt betänkande om försvarsredogörelsen (FvUB 4/2017 rd), där det lyfte fram behovet av att upprätthålla den nödvändiga kapaciteten våra kritiska system.

Det finska försvarets kritiska kapacitetsområden är enligt statsrådets principbeslut från 2016 (om tryggheten av det finska försvarets teknologiska och industriella bas) ledning och verksamhet i nätverk, spaning, övervakning och målidentifieringsstöd, påverkan och skydd. Med avseende på den militära försörjningsberedskapen måste Försvarsmakten ha kapacitet för reparation av skador på och underhåll av flygvapnets multifunktionella jaktplan och marinens korvetter under materielens hela livscykel. Det är enligt utskottet viktigt att försvarsförvaltningen för de kommande strategiska kapacitetsprojekten tillsammans med den inhemska industrin söker lösningar som möjliggör för vår industri att i så stor utsträckning som möjligt vara aktiv i service- och underhållslösningar.

Den militära försörjningsberedskapen kräver enligt utskottet också ett nära internationellt samarbete mellan de nordiska länderna, på EU-nivå och med andra partner. Det framväxande försvarssamarbetet på EU-nivå kommer också till uttryck i målet att intensifiera försvarssamarbetet mellan EU-länderna, och detta manifesteras särskilt via Europeiska försvarsfonden (European Defence Fund, EDF). Enligt vissa sakkunniga kommer EDF i sig inte att förändra den europeiska försvarsmarknaden eller bidra till att de stora EU-länderna verkligen ändrar sin upphandlingspraxis mot mer öppen konkurrens. Försvarsfondens mervärde för den finländska industrin ligger att den erbjuder företagen en möjlighet att bygga nätverk som ett led i den europeiska försvarsindustriella basen och värdekedjan för de nya systemen. Utskottet anser det vara viktigt att försvarsförvaltningen hjälper de finländska företag som söker nya samarbetspartner eftersom små och medelstora företag sällan har egna resurser för det.

Sammanfattning

Planen för de offentliga finanserna 2020–2023 inom försvarsministeriets förvaltningsområde innehåller två dimensioner: dels växer försvarsbudgeten kraftigt från och med 2021, dels är användningsramen fortsatt stram de kommande åren i funktionellt hänseende. Ett beklagligt praktiskt exempel på detta är svårigheten att till fullo uppfylla regeringsprogrammets skrivelse att införa fler repetitionsövningar.

Utskottet anser det oroväckande att de internationella spänningarna kan få återverkningar i Östersjöområdet. Finland bör med egna insatser aktivt främja stabiliteten i närområdet. Det primära målet med att bevara försvarsförmågan är att bilda en relevant förebyggande spärr för användning av militära maktmedel och för hot om sådana. Försvarsmakten bör kunna svara mot både konventionella militära hot och mer utvidgade hot. I kampen mot utvidgade hot får ett tätt myndighetssamarbete en mer framskjuten roll.

Utlåtande FsUU 3/2019 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Försvarsutskottet anför

att finansutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors 5.11.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Ilkka Kanerva saml
vice ordförande Jari Ronkainen saf
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Timo Heinonen saml (delvis)
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Eeva Kalli cent (delvis)
medlem Mika Kari sd
medlem Kimmo Kiljunen sd
medlem Pasi Kivisaari cent
medlem Jukka Kopra saml
medlem Joonas Könttä cent
medlem Markus Mustajärvi vänst
medlem Riitta Mäkinen sd (delvis)
medlem Veijo Niemi saf
medlem Erkki Tuomioja sd
ersättare Mikko Savola cent.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.