

## Försvarsutskottet

### Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2017

#### Till finansutskottet

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2017 (RP 134/2016 rd): Ärendet har remitterats till försvarsutskottet för eventuellt utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 24.10.2016.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- kanslichef Jukka Juusti, försvarsministeriet
- avdelningschef Teemu Penttilä, försvarsministeriet
- enhetsdirektör, ekonomidirektör Kristiina Olsson, försvarsministeriet
- konsultativ tjänsteman Timo Rivinoja, försvarsministeriet
- budgetråd Petri Syrjänen, finansministeriet
- planeringschef Sampo Eskelinen, Huvudstaben
- överste Kari Pietiläinen, Arméstaben
- kommandörkapten Hannu Roponen, Marinstaben
- överste Timo Herranen, Flygstaben
- verksamhetsledare Pertti Laatikainen, Försvarsutbildningsföreningen
- generalsekreterare Tuija Karanko, Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry
- verksamhetsledare Olli Nyberg, Reservistförbundet - Reservunderofficersförbundet
- huvudförtroendeman Mika Ylönen, Officersförbundet
- ordförande Mika Oranen, Underofficersförbundet rf
- ordförande Sakari Vuorenmaa, Befälsförbundet rf
- ordförande Mikko Halkilahti, Finlands Reservofficersförbund rf.

#### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

##### **Allmänt**

Enligt utredning till utskottet genomgår försvarets omvärld en förändring, den präglas av oförutsägbarhet och osäkerhet. Finlands försvar utvecklas i en situation där kraven på försvaret ökar samtidigt som de resurser som står till försvarets förfogande är begränsade.

## Utlåtande FsUU 6/2016 rd

Utskottet konstaterar att när försvarmactsreformen genomfördes kunde man ännu inte se i vilken säkerhetsmiljö försvarsmakten kommer att arbeta i slutet av innevarande decennium och på 2020-talet. Alla Finlands grannstater har efter våren 2014 höjt sin verksamhetsnivå men också sin försvarsbudget betydligt, och exempelvis Sveriges och Norges försvarsbudget är dubbelt så stor som Finlands. Finland har å sin sida återställt den verksamhetsnivå som gällde före nedskärningarna i försvarsbudgeten under valperioden 2011—2015. Den tilläggsfinansiering för att utveckla den materiella beredskapen som är inskriven i regeringsprogrammet och baserad på parlamentarisk beredning kompenserar däremot enligt erhållen utredning inte fullt ut nedskärningarna i den materiella beredskapen.

I propositionsmotiven konstateras i fråga om försvarsministeriets förvaltningsområde att det primära målet när det gäller Finlands försvarsförmåga är att skapa en förebyggande tröskel för användningen av militära maktmedel och för hot om sådana samt förmåga att avvärja attacker mot vårt land. Förmågan till förebyggande insatser kommer fortsättningsvis att vara försvarets prioritet. Utskottet vill betona betydelsen av att utveckla den förebyggande kapaciteten och konstaterar i sammanhanget att den kan utvecklas också genom lagstiftning. Riksdagen har redan godkänt en proposition med förslag till ändring av värnpliktslagen (RP 44/2016 rd) och ett projekt för att förnya underrättelselagstiftningen — som ska bidra till bättre förvarningsförmåga — är under arbete.

Den planerade verksamhetsnivån 2017 är inom beväringutbildningen 35 krigsövnings- och andra terrängdygn, 18 000 utbildade reservister, 8 800 Hornetflygtimmar, 1 600 NH 90-helikoptertimmar och 1 300 fartygsdygn. Utskottet ser det som nödvändigt att dessa mål också uppnås.

### **Försvarsbudgeten för 2017**

Försvarsministeriets budgetförslag för 2017 uppgår till 2 824 miljoner euro. Av det ingår 2 460 miljoner euro i ramen, medan 364 miljoner euro är mervärdesskatteutgifter som faller utanför ramen. Budgetpropositionen innehåller ett i regeringsprogrammet nämnt tilläggsanslag för att korrigerar brister i den materiella kapaciteten. Tillägget utökas från 50 miljoner innevarande år till 80 miljoner euro 2017.

Beloppet på de insparade omkostnaderna håller på att öka med omkring 12 miljoner euro jämfört med 2016. Konkurrenskraftsavtalet minskar dessutom förvaltningsområdets anslag för omkostnader med cirka 26 miljoner euro. De sammanlagda utgifterna uppgår till 62 miljoner euro mindre än i 2016 års ordinarie budget. Enligt utredning till utskottet beror detta huvudsakligen på att 2016 års budget innehåller en betydande mängd utgifter för materialanskaffningar som senarelades från 2013—2015 till 2016 för att finansieringen och leveranstiderna bättre skulle motsvara varandra.

Enligt de sakkunniga som utskottet har utfrågat ändras anslaget för anskaffning av försvarsmateriel från treårigt till femårigt reservationsanslag. Genom ändringen ökas flexibiliteten i samband med finansieringen av fleråriga projekt som gäller försvarsmateriel. Samtidigt minskas antalet tekniska ändringar i budgeten. Utskottet anser att den föreslagna granskningsperioden på fem år är helt på sin plats. Att genomföra stora materielanskaffningsprojekt kräver långsiktig planering.

## Utlåtande FsUU 6/2016 rd

Enligt de sakkunniga som utskottet har utfrågat kan ytterligare besparingar enligt vårens och sommarens rambeslut inte hänföras till de användningssyften som de enligt besluten borde riktas till. Det preciserade beloppet på nedskärningen av löneglidningen och konsekvenserna av konkurrenskraftsavtalet (förlängd arbetstid) kan inte inkluderas i löneramen utan inbesparingen måste göras i övriga omkostnader. Sparåliggandena måste täckas bland annat genom att skära ner administrativa kostnader och genom att minska på övertidsarbete och obekvämt arbete. Om åtgärderna inom omkostnaderna inte räcker, föreslår försvarsmakten att eventuella ändringar mellan momenten görs i samband med 2017 års första tilläggsbudgetproposition.

### **Materielanskaffningar 2017**

För anskaffning av försvarsmateriel föreslås nästa år cirka 480 miljoner euro vilket är ungefär 20 procent av försvarsbudgeten. Försvarsutskottet har konsekvent framställt att materielbudgetens ska utgöra ungefär en tredjedel av hela budgeten. De sakkunniga som försvarsförvaltningen har utfrågat tog upp att försvarsmateriel också anskaffas genom omkostnadsbudgeten som finansierar reservdelsinköp och underhåll av materiel. Att skaffa reservdelar och underhålla materiel genom omkostnadsbudgeten utesluter enligt utskottets åsikt inte det basala problemet som beskrivs i nästa stycke.

Enligt utskottets uppfattning blir det med den nuvarande budgetstrukturen ett problem särskilt att ersätta utgående försvarsmateriel med en upphandlingsbudget på cirka 500 miljoner euro, då försvarsmaterielen varje år blir 5—7 procent dyrare. Utskottet hänvisar här till den parlamentariska uppföljningsgruppens rapport i oktober 2014 om försvarets utmaningar i ett långt tidsperspektiv. Där konstateras följande: ”Nuvarande finansieringsnivå bibehålls, dvs. ramnivån uppgår till cirka 500 miljoner euro. I det här scenariet uppgår försvarsmaterielens andel av försvarsbudgeten till cirka 21 procent, vilket är otillräckligt. Det är en reell sänkning av finansieringsnivån och leder till att den materiella kapaciteten och försvarsförmågan fortsätter sjunka. Allvarliga brister i utrustningsnivån och stridsuthålligheten uppstår inom samtliga försvarsgrenar. Om investeringsnivån bibehålls på nuvarande nivå krävs en försvarsreform under regeringsperioden 2019—2023. Beslut om en sådan reform måste fattas redan under nästa regeringsperiod, dvs. 2015—2019.”

Försvarsutskottet påpekar att begreppet försvarsreform här avser att man drivs in i ett läge där man måste omvärdera de grundläggande strategiska valen för försvaret, det vill säga att hela landet ska försvaras, allmän värnplikt och militär alliansfrihet.

### **Personalens ställning efter försvarsmaktsreformen**

Inom försvarsförvaltningen inleddes 2012 en omfattande reform av försvarsmakten. Syftet med reformen var att säkerställa Finlands försvarsförmåga och få till stånd bestående kostnadsbesparingar. Genom reformen anpassades försvarsmakten till de krympande åldersklasserna och det ökande kostnadstrycket. Utgångspunkten var att försvarsmaktens nuvarande lagstadgade uppgifter består, att en fungerande allmän värnplikt tryggas och att försvarsprinciperna utvecklas utifrån principen om territoriellt försvar. Försvarsreformen trädde i kraft den 1 januari 2015 och i och med det sjönk försvarsmaktens personalstyrka till cirka 12 000 personer av vilka cirka 8 000 personer är yrkesmilitärer.

## Utlåtande FsUU 6/2016 rd

Det är ytterst angeläget, anser utskottet, att bevärnings- och reservistutbildningens kvalitet och kvantitet hålls på en hög nivå. Endast på så sätt kan ett försvar baserat på en reservistarmé fungera på önskat sätt. I detta sammanhang uttrycker utskottet sin oro över hur målet med 2,5 utbildare per pluton och grundutbildningsperiod ska kunna nås i praktiken. Enligt utredning till utskottet kommer detta mål att ställa många garnisoner inför stora utmaningar. Utskottet påpekar också att även utbildarnas bakgrund är relevant för utbildningens innehåll — huruvida det handlar om yrkesmilitärer eller visstidsanställda kontraktsoldater som nyss har fullgjort värnplikten.

Utskottet är oroat över hur försvarsmaktens yrkesmilitärer och civilpersoner ska orka fullgöra sina arbetsuppgifter. Effektiviseringen av den militära beredskapen till följd av det militära försvarets förändrade handlingsramar och de nya beredskapsarrangemangen genomförs med samma personal som används för att utbilda beväringar och reservister. Enligt utredning till utskottet ansvarar samma personal för utbildning av såväl beväringar som reservister utan att tiden mellan utbildningsperioderna ger rum för tillräcklig vila och planering. Motsvarande utmaningar vidläder också stödorganisationer och underhåll: fler repövningar kräver stödtjänster nästan alla veckodagar. Dessutom används utbildningsmaterielen hela tiden varvid det inte blir tillräckligt med tid över för service och underhåll.

Konkurrenskraftsavtalet minskar förvaltningsområdets omkostnadsanslag med cirka 26 miljoner euro vilket kalkylmässigt bland annat leder till att antalet årsverken i försvarsmakten minskar med cirka 50. Det står klart, menar utskottet, att försvarsmaktens personalmängd inte kan minskas ytterligare. Snarare behövs en kontrollerad ökning av personalresurserna. Här hänvisar utskottet till försvarsministeriets förslag till finansministeriet i maj 2016 om ett ramöverskridande tilläggsanslag på 2,6 miljoner euro för att anställa kontraktsanställda militärer (100 årsverken) för viss tid. Försvarsministeriet bedömde att det skulle behövas en mängd kontraktsanställda militärer motsvarande cirka 300 årsverken för att upprätthålla den mängd utbildare som behövs för att utbilda beväringar. På så sätt skulle vi nå försvarsreformens mål om 2,5 utbildare per pluton och grundutbildningsperiod och samtidigt stödja sysselsättningen bland ungdomar.

Utskottet anser att förslaget är beskrivande för nuläget: tiden efter försvarsreformen har konkret visat att försvarsmaktens personaldimensionering inte i alla avseenden motsvarar mångfalden av uppgifter som personalen ska klara av. Det är uppenbart att det här inte håller i längden, anser utskottet. Försvarsredogörelsen måste sanningsenligt bedöma med hurdana personalresurser försvarsmakten faktiskt kan klara sina uppgifter.

### **Det frivilliga försvaret i förslaget till försvarsbudget**

Det frivilliga försvaret är enligt utskottets mening av stor betydelse för det finländska försvarssystemets trovärdighet och en hög försvarsvilja. Det ordnas fortfarande alltför få repetitionsövningar i relation till den 230 000 man starka krigstida reserven. Det frivilliga försvaret erbjuder reservister en värdefull kanal för att komplettera sin kompetens och sina militära färdigheter.

Mot den bakgrunden kan det inte anses godtagbart med den föreslagna nedskärningen av anslag för stöd till försvarsorganisationers verksamhet, som skulle inskränka på statsbidraget till försvarsorganisationerna med ungefär en femtedel. Den föreslagna nedskärningen på 404 000 euro tas huvudsakligen från statsunderstödet till försvarsministeriets största stödtagare Försvarsutbild-

## Utlåtande FsUU 6/2016 rd

ningsföreningen, men det blir negativa konsekvenser också för andra försvarsorganisationer. Enligt utredning till utskottet blir det ytterst svårt att planera försvarsorganisationernas verksamhet på grund av de årliga budgetnedskärningarna. Utskottet vill påpeka att reservisterna anslår en betydande mängd egen fritid till det frivilliga försvarsarbetet och att leva i ständig ovisshet underminerar småningom iveren att delta i utbildning och övningar.

Utskottet anser att det är ohållbart att finansministeriet — mot försvarsministeriets ståndpunkt — år efter år föreslår nedskärning av statsunderstödet för försvarsorganisationerna. Vid riksdagsbehandlingen har nedskärningarna i stödet till slut återburits antingen helt eller till stora delar. Detta förfarande som hotar fortgå också under kommande år ger en helt felaktig signal från statsmakten om försvarsarbetets betydelse.

Utskottet konstaterar att det årliga stödet på cirka två miljoner euro till försvarsorganisationers verksamhet enligt alla bedömningskriterier kan ses som ett ytterst kostnadseffektivt sätt att stödja Finlands försvar. Utskottet vill påpeka att betydelsen av det frivilliga försvarsarbetet också beaktas i regeringsprogrammet: ”Regeringen kommer att säkerställa tillräckliga repetitionsövningar. Dessutom kommer förutsättningarna för frivillig försvarsutbildning och självständiga åtgärder från reservisternas sida att tryggas.”

Försvarsutskottet föreslår för finansutskottet att den föreslagna nedskärningen på 404 000 euro i statsunderstödet för försvarsorganisationernas verksamhet ska strykas och vädjar till statsrådet för att samma situation inte längre ska behöva upplevas i samband med 2018 års försvarsbudget.

### **Ställningen för den finländska försvarsindustrin**

Den finländska försvarsindustrin intar en viktig roll i Finlands försvar särskilt i fråga om militär försörjningsberedskap och kapaciteten att upprätthålla systemen. Med tanke på vapensystemen och sysselsättningen är det viktigt att materiel kan tillverkas, servas, repareras och uppdateras i hemlandet i så hög grad som möjligt. Den finländska försvarsindustrin sysselsätter direkt 6 300 personer.

Utskottet konstaterar att statsrådet i april 2016 godkände ett principbeslut om att trygga den tekniska och industriella grunden för Finlands försvar. Genom beslutet fastställs de kritiska kapacitetsområdena och de teknikområden som är kritiska för hanteringen av dem. Genom beslutet läggs grunden bland annat för anskaffningar i hemlandet och för åligganden inom det industriella samarbetet. I beslutet konstateras att i fråga om de kritiska kapacitetsområdena och de teknikområden som behövs för dem bör det säkerställas att Finland under alla omständigheter behåller den behövliga tekniska kompetensen, hanteringen av systemens livslängd samt kapaciteten till produktion, forskning och utveckling, planering, integration, service, underhåll och skadereparation.

Utskottet ser det som viktigt att riktlinjerna i principbeslutet också i praktiken syns i försvarsmaktens upphandling. Utskottet vill betona att försvarsmakten alltid bör göra upphandlingar i hemlandet när det kan motiveras med orsaker relaterade till försörjningsberedskap eller kapacitet — det möjliggörs av regleringen av den inre marknaden.

## Utlåtande FsUU 6/2016 rd

Enligt utredning till utskottet är försvarsmaktens forskning och utveckling av stor betydelse särskilt för de strategiska kapacitetsprojekten (Laivue 2020, HX-projektet). Inom projekten upphandlas teknik och system som försvarsmakten inte har upphandlat eller använt tidigare och vars underhåll landet saknar erfarenhet av. Utskottet vill understryka att endast genom en tillräcklig satsning på forskning och utveckling får vi de behövliga insikterna i systemens kapacitetskrav, livscykelkostnader, servicekoncept och i hur vi kan utveckla den nationella kompetens som krävs för att använda och upprätthålla systemen under kristider. Europeiska försvarsbyrån rekommenderar medlemsländerna en nivå på två procent av den totala försvarsbudgeten för forskning och utveckling.

### Utgifter inom militär krishantering

För materiel- och förvaltningsutgifter för den militära krishanteringens föreslås för 2017 cirka 47 miljoner euro, vilket innebär en ökning på 10 miljoner euro jämfört med den ordinarie budgeten för 2016. Ökningen föranleds huvudsakligen av utbildningsinsatsen i Irak. Utgifterna för underhållet av krishanteringsstyrkorna (38 miljoner euro) tas upp under utrikesministeriets huvudtitel. Enligt utredning till utskottet kommer de finländska krishanteringstruppernas sammanlagda styrka i de olika insatserna — huvudsakligen i Libanon, Irak och Afghanistan — enligt budgetpropositionen att uppgå till cirka 410 årsverken.

Utskottet vill påpeka att i bilagan om det militära försvaret till Sipiläs regeringsprogram konstateras att Finland ska minska sitt deltagande i militära fredsbevarande insatser, och fokus läggs på militära krishanteringsinsatser som är viktiga och betydelsefulla för Finland. Utskottet konstaterar att som en följd av terrorattackerna i Frankrike har Finland kanaliserat bistånd till Frankrike som begärts genom EU:s biståndsklausul i form av stärkning av militära krishanteringsinsatser både i Libanon och i Irak. I bägge insatserna är stärkningarna tidsbundna. Försvarsutskottet ser det som viktigt att Finland också i fortsättningen är en aktiv part i den militära krishanteringens och stöder särskilt FN-ledd krishantering.

### Upphandling av försvarsmaktens förplägnadstjänster 2017

Enligt regeringsprogrammet ska försvarsmaktens förplägnadstjänster öppnas för anbudsförfarande 2017. Enligt utredning till utskottet sköts förplägnaden nu av Leijona Catering som är försvarsmaktens strategiska partner. Strategiska partner avviker från vanliga partner i att de samarbetar med försvarsmakten i kristida beredskap och tillförsäkrar samhället försörjningsberedskap oavsett säkerhetsläge. Enligt de sakkunniga som utskottet har utfrågat har försvarsförvaltningen varit tillfreds med samarbetet med Leijona. Därför uttrycker försvarsutskottet som sin ståndpunkt att det egentligen inte finns behov eller förutsättningar som talar för ett upphandlingsförfarande för bespisningen.

### Avslutningsvis

Regeringsprogrammet säger att Finlands försvar baserar sig på allmän värnplikt och på att hela landet ska försvaras, och att försvarets trovärdighet ska tryggas under alla omständigheter. Mot den bakgrunden kan 2017 års förslag till försvarsbudget ses som ett slags miniminivå där man i

## Utlåtande FsUU 6/2016 rd

många och mycket också räknar med att försvarsmaktens till ett minimum reducerade personal klarar av både de vanliga och de nya beredskapsuppgifterna.

Utskottet konstaterar att baslösningarna för Finlands försvarssystem fungerar också framöver, men endast tryggade av en tillräcklig resurstilldelning. Med nuvarande finansieringsnivå är det svårt att upprätthålla en trovärdig materiell beredskap under nästa decennium och efter det. Försvarsredogörelsen måste ge klara svar på hur frågorna i anslutning till den materiella beredskapen ska skötas, med vilken personalstruktur försvarsmakten klarar sina uppgifter, de internationella uppdragens omfattning och tryggandet av resurser för det frivilliga försvaret.

### FÖRSLAG TILL BESLUT

Försvarsutskottet anför

*att finansutskottet bör beakta det som sägs ovan.*

Helsingfors 19.10.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Ilkka Kanerva saml  
vice ordförande Mika Kari sd  
medlem Thomas Blomqvist sv  
medlem Timo Heinonen saml  
medlem Marisanna Jarva cent  
medlem Antti Kaikkonen cent  
medlem Seppo Kääriäinen cent  
medlem Krista Mikkonen gröna  
medlem Markus Mustajärvi vänst  
medlem Lea Mäkipää saf  
medlem Sirpa Paatero sd  
medlem Markku Pakkanen cent  
medlem Jaana Pelkonen saml  
medlem Mikko Savola cent  
medlem Satu Taavitsainen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.

## Utlåtande FsUU 6/2016 rd

### Avvikande mening

### Motivering

#### **Konkurrenskraftsavtalets konsekvenser för förvaltningsområdets besparingar**

I försvarsministeriets huvudtitel ingår en kalkylerad besparing på 107 miljoner euro beroende på arbetstidsförlängningen enligt konkurrenskraftsavtalet. Men besparingen realiseras inte och dess beräkningsgrunder kunde inte förklaras vid utfrågningen av sakkunniga. Blotta omnämmandet att ”minskningen till följd av förlängd arbetstid är så att säga indirekt, det vill säga att besparingen kräver åtgärder av verket” uppfyller inte kriterierna för en god ekonomisk planering. Minskningen är nästan en tredjedel av de totala besparingarna i momentet för omkostnader. För de kommande åren 2018—2020 ingår samma förmodade besparing i ramen.

Men statsbudgeten bör inkludera samtliga utgifter och inkomster och deras riktiga beräkningsgrunder på ett sätt som medger insyn.

#### **Beredning av försvarsministeriets anskaffningar med särskild finansiering**

Försvarsministeriets personalsituation är inte lätt. Situationen försvåras ytterligare av nya besparingar som beror på bland annat konkurrenskraftsavtalet och nedskärningar i löneglidningarna. Med de nuvarande utgiftsramarna försvåras också det inbördes förhållandet mellan upphandling och personalutgifter en förnuftig personalpolitik.

Försvarsministeriet har under beredning två jättelika upphandlingar: ersättande jaktplan och projektet Laivue 2020. För att projekten ska kunna beredas med tillräcklig omsorg måste tillräcklig personal lösgöras för beredningsarbetet. Det belastar ytterligare de redan knappa personella resurserna. Det har inte beaktats tillräckligt i budgetpropositionen eller i utskottets utlåtande.

Vid omfattande upphandlingar inom försvarsministeriet bör man utnyttja all tänkbar kompetens och den marginal som lagstiftningen medger för att upphandlingarna ska ge maximal sysselsättning i Finland och för att försörjningsberedskapen ska tryggas.

#### **Leijona Catering**

Bolagiseringen av försvarsförvaltningens förplägnadstjänster ledde till att de anställdas anställningsvillkor märkbart försvagades. Bolagiseringen har ifrågasatts på faktagrunder och bolagiseringen var ett misstag. Nu bör man inte gå längre på den vägen och Leijona Caterings verksamhet bör inte konkurrensutsättas. Det skulle utskottet ha konstaterat entydigt i ett ställningstagande.

#### **Internationell krishantering**

Den internationella krishantering är en av försvarsmaktens grundläggande uppgifter. Finland har en flera årtionden lång historia av deltagande i fredsbevarande insatser och krishanteringsinsatser. Finland har varit redo att upprätthålla och främja fred och stabilitet.

## Utlåtande FsUU 6/2016 rd

Konflikterna i Mellanöstern och Afrika syns också i Europa i form av flyktingkrisen. Arbetet för att öka stabiliteten och freden i målområdena är synnerligen viktigt för att få till stånd en hållbar lösning.

Men det betyder inte att Finland alltid ska städa upp efter andra. För att kunna få en helhetskontroll över kriserna krävs det militära insatser och insatser inom den civila krishanteringen och utvecklingssamarbetet. Ett aktivt deltagande i krishanteringen minskar behovet av senare åtgärder. Ett litet land borde kanske fokusera på att genomföra ett fåtal insatser som är omsorgsfullt valda. Exempelvis i Afghanistan finns det inga utsikter till någon lösning på konflikten. Finland har redan använt över 800 miljoner euro på insatserna i Afghanistan.

### *Avvikande mening*

Jag föreslår att utskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 19.10.2016

Markus Mustajärvi vänst