

Finansutskottet

Statsrådets försvarsredogörelse

Till försvarsutskottet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets försvarsredogörelse (SRR 8/2021 rd): Ärendet har remitterats till finansutskottet för utlåtande till försvarsutskottet.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets förvaltnings- och säkerhetsdelegation.

Sakkunniga

Förvaltnings- och säkerhetsdelegationen har hört

- försvarsminister Antti Kaikkonen, försvarsministeriet
- enhetsdirektör, ekonomidirektör Kristiina Olsson, försvarsministeriet
- konsultativ tjänsteman Karoliina Honkanen, försvarsministeriet
- äldre avdelningsstabsofficer Tero Koljonen, försvarsministeriet
- specialsakkunnig Heikki Kuru, försvarsministeriet
- äldre avdelningsstabsofficer Mikko Lehto, försvarsministeriet
- enhetschef Sami Nurmi, försvarsministeriet
- avdelningsstabsofficer Sami Roikonen, försvarsministeriet
- dataadministrationsdirektör Mikko Soikkeli, försvarsministeriet
- biträdande avdelningschef, överste Jaro Kesänen, Huvudstaben
- avdelningsstabsofficer, major Pekka Korhonen, Huvudstaben
- ansvarsområdesdirektör, överstelöjtnant Tomi Pekurinen, Huvudstaben
- biträdande avdelningschef, överstelöjtnant Tuukka Elonheimo, Flygstaben
- avdelningschef, överste Jyrki Kaisanlahti, Arméstaben
- avdelningschef, kommendör Jyri Saanio, Marinstaben
- direktör, ingenjörgeneralmajor Kari Renko, Försvarsmaktens logistikverk
- verkställande direktör Matias Warsta, Försvarsfastigheter
- budgetråd Petri Syrjänen, finansministeriet
- ekonomiplaneringschef Katja Bordi, utrikesministeriet
- teamledare Lauri Hirvonen, utrikesministeriet
- överstelöjtnant Jarkko Kolehmainen, Gränsbevakningsväsendet

Utlåtande FiUU 10/2021 rd

- effektivitetsrevisionschef Teemu Kalijärvi, Statens revisionsverk
- professor Martti Lehto, Jyväskylä universitet
- ledande expert Juha Torkkel, F-Secure Oyj
- beredskaps- och säkerhetschef Juho Raulo, Försvarsutbildningsföreningen
- generalsekreterare Tuija Karanko, Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry.

Förvaltnings- och säkerhetsdelegationen har fått ett skriftligt yttrande av

- fältbiskop Pekka Särkiö, Huvudstaben
- Underofficersförbundet rf
- Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto MPHL ry
- Kvinnornas Beredskapsförbund rf
- Befälsförbundet rf
- Reservistförbundet rf
- Finlands Fredsbevararförbund rf
- Finlands Reservofficersförbund rf
- De Hundras Kommitté i Finland rf
- Officersförbundet rf
- Beväringsförbundet rf
- Delegationen för frivilligt försvar
- Patria Abp
- Insta Group Ab
- Nammo Lapua Oy.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Avgränsning

I statsrådets försvarsredogörelse fastställs de försvarspolitiska riktlinjerna för upprätthållande och utveckling av Finlands försvarsförmåga. Med verkställandet av redogörelsen säkerställer man att Finlands försvarsförmåga motsvarar verksamhetsmiljöns krav. Tidsrymden för försvarsredogörelsen sträcker sig över den pågående valperioden ända fram till slutet av 2020-talet.

Finansutskottet behandlar redogörelsen ur sitt eget ansvarsområdes synvinkel och fokuserar således på nivån på den försvarsbudget som behövs under de kommande åren samt på frågor som gäller budgetekonomiska resurser och personal i redogörelsen.

Försvarsbudgeten

Försvarsbudgeten uppgår 2021 till sammanlagt 4,6 miljarder euro, vilket är ungefär 1,8 procent av bruttonationalprodukten. Försvarsministeriet bedömer att utgifterna inom förvaltningsområdet utvecklas under redogörelseperioden så att de 2022 och 2023 uppgår till 5,1 miljarder euro, varefter summan sjunker till 4,5 miljarder euro 2024 och 4,3 miljarder euro 2025. Åren 2026—2028 beräknas utgifterna uppgå till 4,1 miljarder euro och åren 2029—2030 till 3,7 miljarder euro.

Utlåtande FiUU 10/2021 rd

Beräknade enligt internationell praxis är försvarsutgifternas BNP-andel 2,1 procent 2021. Då inkluderas också militärpensioner, en del av Gränsbevakningsväsendets utgifter och utrikesministeriets andel av utgifterna för militär krishantering. Budgetförslaget för 2022 höjer den på detta sätt beräknade BNP-andelen till högst 2,2 procent av BNP, från vilken den beräknas sjunka gradvis till 1,5 procent 2030 i takt med att upphandlingen av strategiska projekt framskrider.

Strategiska projekt. I redogörelsen har man väl beaktat hur de strategiska projekten för multiroll-flygplan och Flottilj 2020 framskrider. Finansieringen av dem utgör en betydande del av den årliga försvarsbudgeten på 0,6—2,1 miljarder euro på 2020-talet, medan försvarsförvaltningens övriga årliga utgifter beräknas vara rätt stabila och uppgå till omkring 3,0—3,1 miljarder euro.

Riksdagen har godkänt fullmakter för finansiering av båda projekten. Fullmakten för upphandling av Flottilj 2020 uppgår till sammanlagt cirka 1,3 miljarder euro. Den fulla ersättningen av Hornets prestationsförmåga och införandet av ett nytt system (HX-projektet) måste i sin tur kunna genomföras med en finansiering på 10 miljarder euro enligt prisnivån 2021. Till den finansiering som inte är bunden av upphandlingen fogas således en justering av köpkraften samt beaktas också de kostnader som ändringarna i index- och valutakurserna medför enligt etablerad praxis.

I HX-projektet har det i fråga om drifts- och underhållskostnaderna fastställts en övre gräns på 10 procent av den årliga försvarsbudgeten. Försvarsministeriet har preciserat denna riktlinje så att 10 procent beräknas utifrån de årliga utgifterna för det militära försvaret (exklusive projekten HX och Flottilj 2020).

Utskottet anser det vara nödvändigt att försvarsförvaltningen på ett realistiskt sätt bedömer livscykelkostnaderna för de olika alternativen i upphandlingen, för att man ska kunna försäkra sig om att de maximibelopp för finansiering som den politiska styrningen ställer inte överskrids. Man bör också på ett realistiskt sätt beakta att prishöjningen för försvarsmateriel är snabbare än den genomsnittliga prishöjningen.

Utskottet lyfter fram att en snabbare höjning av kostnadsnivån under redogörelseperioden utgör en risk för den årliga utveckling av anslagen som försvarsministeriet bedömt, vilket kan leda till att utgifterna för statens budgetekonomi ökar mer än väntat. En tillräcklig försvarsbudget har dock tryggats också i en sådan situation, eftersom den preliminära indexhöjningen på 1,5 procent justeras nästa vår så att den motsvarar den faktiska kostnadsutvecklingen.

På basis av den utredning som utskottet fått är utskottet tillfreds med att man med riktlinjerna i redogörelsen utöver de strategiska projekten också kan se till att försvarets och försvarssystemets övriga delar upprätthålls och utvecklas.

Personalen

Enligt redogörelsen bör försvarsmaktens personal ökas gradvis med cirka 500 årsverken före utgången av 2020-talet för att upprätthålla beredskapen, utbilda värnpliktiga och utveckla nya kapaciteter. Målbilden förutsätter en permanent nivåhöjning på omkring 38 miljoner euro per år. Regeringen har redan tidigare beslutat öka personalen med 100 årsverken under innevarande valperiod, vilket har beaktats i den gällande planen för de offentliga finanserna för 2022—2025.

Utlåtande FiUU 10/2021 rd

Redogörelsen fastställer dessutom antalet avtalssoldater till 350 årsverken, vilket gör det möjligt att nå målet om antalet utbildare för beväringar (2,5 utbildare per trupp). Enligt redogörelsen innebär detta en ökning med 80 årsverken. Kostnadseffekten av etableringen av antalet avtalssoldater har inte bedömts i redogörelsen, men enligt den utredning som fåtts beräknas den uppgå till 2,1 miljoner euro per år.

Utskottet konstaterar att riksdagen under flera år har varit tvungen att öka anslagen för att nå de mål som satts upp för anställning av avtalssoldater. Det är viktigt att tillräckliga anslag i fortsättningen i sin helhet ingår i regeringens rambeslut och budgetpropositioner.

Utskottet välkomnar riktlinjerna för antalet anställda och konstaterar att tillräcklig yrkeskunnig personal är försvarsmaktens viktigaste resurs. I redogörelsen har man inte närmare öppnat fördelningen av 500 årsverken på olika uppgifter, men olika yrkesgrupper har redan i flera års tid lyft fram bristen på arbetskraft och arbetshälsan. Detta beror delvis på försvarsmaksreformen 2012—2015, där personalen minskades med cirka 2 300 arbetstagare till 12 000 arbetstagare.

Utskottet instämmer också i redogörelsens åsikter om att omvärlden har blivit svårare efter reformen av försvarsmakten och att försvarsmakten under de senaste åren har ålagts nya skyldigheter som kräver en ökning av antalet anställda. Vid sidan av utvecklandet av de hävdvunna förmågorna inom Armén, Marinen och Flygvapnet behövs tilläggsresurser för utvecklande av kunnande som hänför sig till nya teknologier, cyber-, rymd- och informationsförmågor samt för genomförande av militärunderrättelselagstiftningen.

Utskottet betonar att den omfattande kompetens som försvaret behöver inte kan upprätthållas och utvecklas enbart inom Försvarsmakten. Säkerställandet och utvecklandet av den kritiska kompetensen och den inhemska försörjningsberedskapen förutsätter också långsiktigt samarbete med försvarsindustrin, universiteten, forskningsinstituterna och teknologiföretagen samt tillräckliga satsningar på forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamhet inom försvaret.

Forskning och utveckling

Försvarsmakten använde 2 procent av utgifterna för det militära försvaret (exklusive strategiska projekt) för forsknings- och utvecklingsverksamhet, således cirka 48 miljoner euro år 2020 i enlighet med statsrådets riktlinjer från 2016.

Utskottet anser att dessa satsningar är nödvändiga för att upprätthålla och utveckla kompetensen och för att säkerställa att de kritiska systemen fungerar under alla omständigheter. Forsknings- och utvecklingsverksamheten är också ett viktigt område för både bilateralt och multilateralt försvarssamarbete, där det skapas kunskapsunderlag för planering och beslutsfattande, möjligheter till kostnadseffektivt materielsamarbete, förutsättningar för kompatibilitet och samopererande av kapaciteter samt lämnande och mottagande av bistånd. Tillräcklig offentlig finansiering bidrar dessutom till att stödja försvarsindustrins forsknings- och utvecklingsverksamhet och främjar deras framgång i den internationella konkurrensen.

Utlåtande FiUU 10/2021 rd

Utskottet betonar att det således är viktigt att också försvarssektorn beaktas när Finlands forsknings- och utvecklingsfinansiering höjs mot den målsatta BNP-andelen på fyra procent fram till 2030.

Det är också viktigt att fullt ut utnyttja de möjligheter till finansiering som Europeiska försvarsfonden erbjuder. I fråga om forskningsprojekt är finansieringsandelen 100 procent, medan andelen inom andra sektorer varierar mellan 20 och 80 procent. Den nationella andelen finansieras antingen av förvaltningen eller av företagen. Det finns skäl att bedöma om denna nationella finansieringsandel kan täckas tillsammans med bland annat arbets- och näringsministeriet.

Cyber-, informations- och rymdförsvaret

Utskottet är tillfreds med att redogörelsen höjer cyber-, informations- och rymdförsvaret till en ny nivå och gör dem till en jämlik verksamhetsmiljö vid sidan av mark-, sjö- och luftförsvaret. Deras betydelse har klart ökat sedan den föregående redogörelsen utarbetades, varför fördelningen kan anses vara en bra och förtydligande lösning.

Cyber-, rymd- och informationsklimatet ska kunna övervakas och vid behov ska de åtgärder som försvaret kräver kunna inledas. Kostnaderna kan minimeras genom intensivt samarbete med förvaltningsområden, den privata sektorn, organisationer och internationella partner. Dessutom behövs bland annat en centraliserad ledningsstruktur för att aktivera samarbetet mellan olika parter och en systematisk informationsdelning, en täckande lägesbild och lagstiftning som stöder genomförandet.

Utskottet betonar att utvecklingsarbetet som helhet kräver omfattande ekonomiska investeringar i såväl systemutveckling som ökning av kunskapskapitalet. Kostnaderna preciseras i takt med att utvecklingsarbetet framskrider.

Försörjningsberedskap

Utskottet instämmer i redogörelsens linje att behovet av militär beredskap och försörjningsberedskap har ökat i och med förändringar i säkerhetsmiljön, såsom ny teknik och digitalisering. Också de risker som klimatförändringen medför måste beaktas.

En fungerande och internationellt konkurrenskraftig inhemsk försvarsindustri möjliggör upprätthållande av militär försörjningsberedskap och försvarets funktionsförmåga. Industriellt samarbete ska således fortsättningsvis alltid inkluderas i materialanskaffningar när det låter sig göras. För att trygga en lönsam verksamhet inom den inhemska försvarsindustrin är det viktigt att också främja dess exportmöjligheter. En viktig roll har också det materiella samarbetet mellan försvarsförvaltningarna, genom vilket man kan stödja industrins internationalisering och nätverkande samt förebygga olika slags kriser.

Utskottet lyfter i enlighet med redogörelsen fram att den materiella självförsörjningsgraden fortfarande inte är tillräckligt hög. I synnerhet anskaffningarna av reservdelar och ammunition måste således fortsätta. Dessutom utmanar den nya tekniken vårt försvar, men å andra sidan skapar den också nya möjligheter som bör utnyttjas fullt ut i samarbete med den inhemska industrin.

Utlåtande FiUU 10/2021 rd

Eftersatt underhåll av lokaler

Redogörelsen lyfter fram utrymmeslösningar, kostnaderna för lösningarna och hälsosäkerheten. Statens fastighetsegendom som har använts i Försvarmaktens verksamhet har sedan början av år 2021 koncentrerats till affärsverket Försvarsfastigheter. Det årliga anslaget för underhåll höjdes när Försvarsfastigheter inrättades från 19 miljoner euro till 33 miljoner euro. År 2022 hålls det på samma nivå.

Dessutom används det så kallade investeringsanslaget, av vilket cirka 25 procent användes för ombyggnad åren 2001—2019. Avsikten är att också höja denna andel, varvid den årliga uppskattningen av den andel av anslagen för byggprojekt som ska användas för ombyggnad är cirka 25—30 miljoner euro från och med 2022.

Utskottet välkomnar utvecklingen och ser med tillfredsställelse på att denna finansiering enligt erhållen utredning kan bidra till att minska det redan ackumulerade eftersatta underhållet och eliminera riskerna för inomhusluften. Den ökade finansieringen har också gjort det möjligt att inledda projekt som förbättrar fastigheternas energieffektivitet och projekt som syftar till att avstå från oljeeldning i fastigheterna. Det är också positivt att man under 2022 har för avsikt att göra en noggrannare utredning av det eftersatta underhållet som baserar sig på fastighetsbeståndets tekniska värde och en motsvarande investeringsplan som syftar till att bedöma reparationsbehoven och kostnaderna för en tidsperiod på 10—12 år.

Reservister och frivilligt försvar

En hög försvarsvilja, tillräcklig nationell sammanhållning och värnplikt utgör grunden för Finlands försvarsförmåga. Värnpliktssystemet producerar en bred och mångsidig reserv, som möjliggör försvarets territoriella täckning och funktionsförmåga vid en långvarig eller omfattande kris. Redogörelsen ger Försvarmakten goda grunder att fortsätta utveckla utbildningen av reserven.

Utskottet anser också att det är viktigt att utveckla det frivilliga försvaret och trygga dess resurser. Vid sidan av reservisternas verksamhet ska man sörja för en utbildning i beredskap och säkerhet som är öppen för alla. Utbildningen ska stärka samhällets kristalighet i störningssituationer och bidra till att upprätthålla försvarsviljan och totalförsvaret.

Andra eventuella kostnadseffekter

I redogörelsen nämns på goda grunder att kostnadseffekter också kan uppstå i fråga om utvecklingsobjekt som värnpliktskommittén senare fastställer (t.ex. ändringar i samband med uppbåd och frivilligt försvar). Dessutom har det lyfts fram att man under redogörelseperioden bland annat utvecklar de ekonomiska förmånerna under tjänstgöringstiden och att tilläggsresurser sannolikt behövs också för verkställandet av riktlinjerna i den underrättelseredogörelse som är under beredning.

Utlåtande FiUU 10/2021 rd

Avslutningsvis

Utskottet anser att redogörelsen utgör en heltäckande grund för en långsiktig planering av försvarsbudgeten och anser det vara viktigt att anslagsnivån är stabil och motiverad. Detta möjliggör långsiktigt upprätthållande och utvecklande av försvarsförmågan samt en så effektiv användning av medlen som möjligt. En accelererande höjning av kostnadsnivån på försvarsmateriel utgör dock en risk för hur utgifterna i den uppskattade försvarsbudgeten räcker till under redogörelseperioden. Omfattande merkostnader för samhället kan också uppstå till följd av cyber-, informations- och rymdförsvaret.

Utskottet konstaterar dessutom att den ekonomiska utvecklingen och den offentliga ekonomins hållbarhet ställer upp ramvillkor för finansieringsnivån inom alla förvaltningsområden och höjningen av dem. Därför har man också varit tvungen att rikta minskningar till försvarsministeriets förvaltningsområde, vilket har förändrat resursnivån enligt den föregående försvarsredogörelsen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Finansutskottet föreslår

att försvarsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 22.10.2021

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Arto Pirttilahti cent
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Tarja Filatov sd
medlem Timo Heinonen saml
medlem Katja Hänninen vänst
medlem Vilhelm Junnila saf
medlem Heli Järvinen gröna
medlem Anneli Kiljunen sd
medlem Esko Kiviranta cent
medlem Jari Koskela saf
medlem Katri Kulmuni cent
medlem Pia Lohikoski vänst
medlem Sari Multala saml
medlem Raimo Piirainen sd
medlem Sami Savio saf
medlem Iris Suomela gröna
medlem Pia Viitanen sd
ersättare Toimi Kankaanniemi saf
ersättare Merja Kyllönen vänst.

Utlåtande FiUU 10/2021 rd

Sekreterare var

utskottsråd Mari Nuutila.