

Finansutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av nordatlantiska fördraget och avtalet om status för Nordatlantiska fördragsorganisationen, nationella representanter och organisationens internationella personal

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av nordatlantiska fördraget och avtalet om status för Nordatlantiska fördragsorganisationen, nationella representanter och organisationens internationella personal (RP 315/2022 rd): Ärendet har remitterats till finansutskottet för utlåtande till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- förvaltningsdirektör Pirjo Tulokas, utrikesministeriet
- ekonomiplaneringschef Katja Bordi, utrikesministeriet
- ambassadråd Anna-Mari Wong Hämäläinen, utrikesministeriet
- enhetschef Pauliina Eskola, inrikesministeriet
- ekonomi- och planeringsdirektör Kati Korpi, inrikesministeriet
- enhetsdirektör, ekonomidirektör Kristiina Olsson, försvarsministeriet
- avdelningschef Janne Kuusela, försvarsministeriet
- budgetråd Johanna von Knorring, finansministeriet
- avdelningschef, brigadgeneral Tero Ylitalo, Huvudstaben
- projektchef Tapio Halkola, Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry
- generalsekreterare Jarmo Pykälä, De Hundras Kommitté i Finland rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner nordatlantiska fördraget, sådant det lyder ändrat genom anslutningsprotokollen, samt avtalet om status för Nordatlantiska fördragsorganisationen (nedan även Nato), nationella representanter och organisationens internationella personal. I pro-

Utlåtande FiUU 20/2022 rd

positionen ingår förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget och avtalet som hör till området för lagstiftningen.

Bakgrunden till Finlands ansökan om medlemskap är Rysslands angrepp på Ukraina och dess långvariga konsekvenser för Europas och Finlands säkerhetspolitiska miljö. Riksdagen behandlade våren 2022 statsrådets redogörelse om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön (SRR 1/2022 rd) och statsrådets redogörelse om Finlands anslutning till Nordatlantiska fördragsorganisationen (SRR 3/2022 rd). Riksdagen omfattade statsrådets ståndpunkt att Finland ansöker om medlemskap i Nato (RSk 23/2022 rd, UtUB 5/2022 rd). Efter riksdagsbehandlingen beslutade republikens president den 17 maj 2022 på framställning av statsrådet att Finland meddelar Nato att Finland är intresserat av att föra samtal om att ansluta sig till organisationen. Medlemskapssamtalen fördes den 4 juli 2022, och anslutningsprotokollet undertecknades den 5 juli 2022. Finlands anslutning till nordatlantiska fördraget förutsätter att alla medlemsländer i fördragsorganisationen har godkänt anslutningsprotokollet i enlighet med sina nationella förfaranden.

Säkerhetsläget i Finland är mer oroväckande och svårare att förutse än någonsin efter kalla krigets slut. Medlemskap i försvarsalliansen Nato innebär att Finland skulle vara en del av Natos gemensamma försvar och omfattas av säkerhetsgarantierna enligt artikel 5 i nordatlantiska fördraget. Enligt propositionen utgör kombinationen av en stark nationell försvarsförmåga och Nato-medlemskap en trovärdig säkerhetslösning. Som medlem i Nato samordnas Finlands försvar så att det blir en del av alliansens kollektiva försvar, vilket innebär att Finland deltar i planeringen och genomförandet av det kollektiva försvaret.

Finansutskottet behandlar propositionen utifrån sitt eget ansvarsområde och fokuserar på propositionens ekonomiska konsekvenser. Utskottet har också tidigare i utlåtandet FiUU 8/2022 rd — SRR 1/2022 rd behandlat kostnaderna för ett eventuellt Natomedlemskap.

Finlands andel av Natos budget och kostnaderna för anslutningen

Natos budget för 2022 var cirka 2,5 miljarder euro och är för 2023 cirka 3,2 miljarder euro. Natos budgetstruktur innehåller ett flertal element vars kostnader bestäms på olika sätt. I propositionen bedöms närmast de direkta kostnader som medlemskapet medför för Finland. Kostnaderna har beräknats utifrån de uppgifter som ges till Natos observatörsmedlemmar.

Gemensam finansiering. Medlemsstaterna deltar i de olika delområdena av den gemensamma finansieringen med en andel som baserar sig på medlemsstatens bruttonationalinkomst genast från och med det att anslutningen har godkänts. Den betalningsandel som fastställts för Finland vid anslutningsförhandlingarna är 0,9057 procent fram till utgången av 2024. Den gemensamma budgeten består av en civil budget, en militär budget och ett program för säkerhetsinvesteringar.

Utskottet konstaterar att samfinansieringen har beaktats i budgeten för 2023 utifrån antagandet att Finland hade blivit medlem den 1 januari 2023. Behövliga justeringar av budgeten görs beroende på när det egentliga medlemskapet börjar. Betalningsandelen för säkerhetsinvesteringsprogrammet beräknas understiga avgiftstaket på 0,9057 procent av den planerade finansieringen av programmet på 1 miljard euro. Andelen skulle alltså bli högst 2,4 miljoner euro, eftersom Finland endast betalar för de projekt som det deltar i. Det är också möjligt att få intern finansiering ur pro-

Utlåtande FiUU 20/2022 rd

grammet för säkerhetsinvesteringar, men detta frågekomplex har ännu inte preciserats. Syftet med programmet är att bygga upp ny och förbättra befintlig infrastruktur i medlemsländerna.

Andra program. Nato har dessutom program som inte finansieras gemensamt. Som medlem måste Finland ansluta sig till en del av dessa program. Till dessa hör initiativet Diana (Defence innovation Accelerator for the North Atlantic), vars syfte är att avhjälpa prestationsbrister hos Nato. Finlands betalningsandel beräknas uppgå till cirka 500 000 euro per år 2023—2030. Tyngdpunkten i finansieringen ligger på de sista åren av betalningsperioden, så i budgeten för 2023 har 210 000 euro anvisats för ändamålet.

Däremot kommer ett nationellt beslut att fattas senare för en del av de program som inte samfinansieras. Hit hör bland annat Natos innovationsfond till stöd för innovationer inom försvarssektorn.

Kundfinansiering. Utgående från respektive medlemsstats användning samlar Nato in kundfinansiering för att täcka kostnaderna för de informationssystem och den infrastruktur som Nato förvaltar. Medlemsstaterna betalar också alla kostnader för lokalerna som de använder i Natos högkvarter och dylika kostnader. Utgifterna av engångsnatur till följd av flytten av Finlands särskilda representation beräknas uppgå till sammanlagt 9,4 miljoner euro, varav en ersättning på 4,5 miljoner euro till Nato ingår i budgeten för 2023. När det gäller bestående kostnader pågår bedömningen ännu, men de uppskattas till 1—2 miljoner euro per år.

Personalkostnader. Nato har cirka 400 kommittéer och arbetsgrupper som är centrala för verksamheten. Av dessa faller 350 under försvarsförvaltningens ansvar. Inom de med tanke på verksamheten viktigaste förvaltningsområdena (försvars-, utrikes-, inrikes- och kommunikationsministeriets förvaltningsområden och statsrådets kansli) har man hittills identifierat ett behov av sammanlagt cirka 110 nya uppgifter, vars årliga kostnad beräknas till cirka 12 miljoner euro.

Natomedlemskapet förutsätter dessutom att nationellt finansierad personal placeras i Natos högkvarter och militära kommandostruktur samt i andra Natostrukturer. Kostnadskalkylen för det hundratal anställda som stegvis under sex år ska placeras i den militära kommandostrukturen är 31—40 miljoner euro, om den genomsnittliga årliga kostnaden för personal som sänds till Finlands beskickningar används som uträkningsgrund. År 2023 är målet att 20 soldater ska sändas ut på dessa uppdrag.

Dessutom har Finland som mål att skicka minst tio specialister till Natos strukturer. Kostnaden är cirka 2,5 miljoner euro per år.

Utskottet anser i likhet med regeringen att anslutningen har betydande personalkonsekvenser. Kostnaderna täcks med budgetmedel enligt förvaltningsområde. En del av de identifierade behoven ingår i budgeten för 2023. Utskottet uttrycker sin oro över tillgången på ny personal och betonar att beredskapen inför rekryteringar måste inledas så snart som möjligt för att det på lång sikt ska finnas tillräckligt med kompetent personal.

Datasäkerhet och lokaler. Anslutningen kräver också tilläggskostnader av engångsnatur och bestående fasta kostnader som realiserar på kort sikt, bland annat när det gäller informationssäker-

Utlåtande FiUU 20/2022 rd

hetslösningar och lokalsäkerhet. Kostnaderna för informationsbehandlingsmiljön för Natoanknutet material beräknas inom statsförvaltningen uppgå till cirka 24 miljoner euro. Anskaffningarna medför från och med 2025 permanenta årliga underhållskostnader på cirka 3 miljoner euro. Dessutom beräknas utvecklingskostnaderna för det nationella informationssystem som behövs för elektronisk behandling av särskilt känsligt informationsmaterial på kort sikt uppgå till 5—10 miljoner euro beroende på vilken modell som väljs. Planeringen av systemen, säkerställandet av att ackrediteringsprocessen framskrider smidigt samt kontrollen och godkännandet av systemen kräver likaså tilläggskostnader.

Utskottet anser det vara viktigt att ändringarna i informationssystemen genomförs så kostnadseffektivt som möjligt och att kostnadstrycket i allmänhet minimeras.

Uppskattning av Finlands totala kostnader

Utskottet instämmer utifrån inkommen utredning i regeringens ståndpunkt att det ännu inte är möjligt att bedöma alla kostnader för ett Natomedlemskap. De ekonomiska konsekvenserna preciseras i samband med att planerna för de offentliga finanserna och budgetpropositionerna utarbetas.

Direkta kostnader. De årliga kostnaderna för medlemskapet i Nato och anslutningen till Natos administrativa organ och kommandostruktur uppskattas till 70—100 miljoner euro. Budgeten för 2023 innehåller med säkerhet kända kostnader på sammanlagt cirka 42 miljoner euro, och dessutom har 15 miljoner euro reserverats för beredning av pågående ärenden. Anslagen ändras i enlighet med hur medlemskapet förverkligas och kostnaderna preciseras.

Enligt utredning till utskottet är de direkta kostnaderna högst under de första åren av medlemskapet och beräknas senare sjunka till cirka 70 miljoner euro per år. Inflationen måste dock beaktas i fråga om samtliga kostnader, vilket sannolikt leder till att uppskattningarna måste justeras uppåt.

Betydande andra kostnader kommer enligt uppgift att uppstå genom anslutningen till Natos försvarsplaneringsprocess och genomförandet av de prestationsmål som där riktas till Finland och genom deltagandet i den operativa planeringen. Utgifter orsakas bland annat av Natos uppgifter i fredstid, multinationella förmågeprojekt, ledningssystem och beredskapskrav. Uppskattningen av dessa kostnader försvåras bland annat av att de centrala komponenterna i Natos avskräckning och försvar (såsom operativ planering och truppstruktur) genomgår stora förändringar. Enligt utredning till utskottet kommer följdverkningarna av detta därför bedömas som ett led i granskningen av den nationella lagstiftningen. Också de ekonomiska konsekvenserna av ratificeringen av Natostandarderna för teknisk säkerhet att bedömas i samband med lagstiftningsarbetet.

Den nationella försvarsbudgetens storlek. De allmänna målen för den nationella försvarsbudgetens storlek (2 procent av bnp) och dess inriktning (minst 20 procent av försvarsbudgeten går till anskaffning av ny materiel) gäller fortfarande. Anskaffningen av multirollflygplan höjer Finlands försvarsbudgets storlek fram till 2025, men därefter sjunker andelen till uppskattningsvis 1,5—1,7 procent av bnp, baserat på de gällande långtidsplanerna. Materielupphandlingarnas andel av försvarsbudgeten har redan traditionellt varit betydligt större i Finland än de 20 procent som krävts.

Utlåtande FiUU 20/2022 rd

Utskottet anser det vara viktigt att försvarsutgifterna i och med medlemskapet beräknas enligt en mer täckande beräkningsmodell än den Nato tillämpar i dag. I försvarsutgifterna inkluderas då utöver försvarsministeriets förvaltningsområde också kostnaderna för militär krishantering, Gränsbevakningsväsendets militära försvar och gränsövervakning samt militära och civila pensioner. Det är också viktigt att beräkningsmodellen eller den nationella budgeteringen i fortsättningen utvecklas så att alla kostnader som Natomedlemskapet medför för olika förvaltningsområden kan inkluderas i målet på 2 procent.

Utskottet noterar att flera medlemsstater för närvarande inte uppnår målet att försvarsutgifterna ska uppgå till 2 procent av bnp, men de har vid toppmötet i Madrid (2022) politiskt förbundit sig att nå målet före utgången av 2024. Det förändrade säkerhetsläget och de skyldigheter som ett Natomedlemskap medför innebär också ett ökat tryck på försvarsutgifterna, även om målet på 2 procent har karaktären av en rekommendation.

Utskottet anser att man vid bedömningen av huruvida målet på 2 procent uppnås också bör lyfta fram Finlands kostnadseffektiva värnpliktssystem och dess omfattande reserv jämfört med de utgifter som föranleds av en yrkesarmé. Det är särskilt viktigt när stora strategiska upphandlingar slutförs.

Ekonomiskt samarbete

Utskottet vill också lyfta fram att Nato i enlighet med artikel 2 i nordatlantiska fördraget strävar efter att undanröja motsättningar i sin internationella ekonomiska politik och främja det ekonomiska samarbetet mellan Natoländerna. Det öppnar upp möjligheter för den finländska ekonomi- och näringspolitiken och ger bättre stabilitet i affärsmiljön. Medlemskapet erbjuder företagen en möjlighet att delta i upphandlingar och projekt som finansieras genom Natos budget samt förbättrar möjligheterna att delta i upphandlingar och projekt som genomförs via Natos olika byråer. Sakkunniga lyfte fram att så kallad teknik med dubbla användningsområden har en allt större roll i de försvarstekniska lösningarna och att betydande möjligheter sågs bland annat i fråga om digitala lösningar och kommunikationsteknik.

Utskottet betonar att industrin, med stöd av det vetenskapliga samfundet, har en central betydelse när det gäller att producera de tekniska lösningar och tjänster som förmågorna förutsätter. Det behövs därför nationella processer och resurser som gör det möjligt för dessa aktörer att på lång sikt delta i Natos viktigaste samarbetsforum (t.ex. Nato Industrial Advisory Group och Science and Technology Organisation). Det är också viktigt att den tillgängliga programfinansieringen kan utnyttjas fullt ut (t.ex. ur programmet för säkerhetsinvesteringar, initiativet Diana och innovationsfonden) och att man ser till att det finns tillräcklig nationell finansiering.

Riksdagens budgetmakt och hållbarheten i statsfinanserna

För att budgetmakten ska ligga kvar hos riksdagen är det viktigt att Natos finansiering bestäms i Natos råd genom konsensus bland medlemsstaterna. I vissa situationer betalar Finland dessutom utifrån ett eget beslut en andel av medlemsländernas inbördes finansiering eller av den multinationella särskilda finansieringen.

Utlåtande FiUU 20/2022 rd

Utskottet anser det vara viktigt att se till att Natomedlemskapet inte försämrar de krav på demokrati och transparens som ställs på Finlands budgetprocess. I fortsättningen kan utgångspunkten för beredningen inte heller vara att alla tilläggsbehov till följd av Natomedlemskapet ska täckas genom ökade budgetanslag, eftersom den strukturella obalansen mellan utgifter och inkomster i Finlands offentliga finanser är oroväckande på längre sikt. Enligt finansministeriets uppskattning är hållbarhetsunderskottet i ekonomin 9 miljarder euro enligt 2026 års nivå och utifrån de beslut som hittills fattats. Dessutom är de offentliga finanserna förenade med exceptionellt många risker, såsom den allmänna ekonomiska utvecklingen, nya vågor av coronapandemin samt effekterna av stigande löner och räntor.

Läget för de offentliga finanserna kommer att återspeglas i alla resursfrågor och varje ny tilläggsresurs måste bedömas kritiskt. Därför måste man också i fråga om de tilläggsbehov inom förvaltningen som följer av Natomedlemskapet överväga i vilken mån behoven kan åtgärdas genom en omfördelning av befintliga resurser. Utskottet anser dessutom att det finns anledning att överväga en bedömning av kostnaderna på längre sikt än den nuvarande redogörelseperioden för att utgifterna ska kunna hanteras och periodiseras bättre än tidigare.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Finansutskottet föreslår

att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande FiUU 20/2022 rd

Helsingfors 20.1.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johannes Koskinen sd
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Tarja Filatov sd
medlem Timo Heinonen saml
medlem Vilhelm Junnila saf
medlem Esko Kiviranta cent
medlem Jari Koskela saf
medlem Pia Lohikoski vänst
medlem Riitta Mäkinen sd
medlem Raimo Piirainen sd
medlem Sari Sarkomaa saml
medlem Sami Savio saf
medlem Iris Suomela gröna
medlem Ville Vähämäki saf
ersättare Sari Essayah kd
ersättare Kalle Jokinen saml
ersättare Anne Kalmari cent
ersättare Anneli Kiljunen sd
ersättare Merja Kyllönen vänst
ersättare Jari Leppä cent.

Sekreterare var

utskottsråd Mari Nuutila.