

Finansutskottet

Statsrådets försvarspolitiska redogörelse

Till försvarsutskottet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets försvarspolitiska redogörelse (SRR 3/2017 rd): Ärendet har remitterats till finansutskottet för utlåtande till försvarsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- kommandör, äldre avdelningsstabsofficer Pasi Rantakari, försvarsministeriet
- konsultativ tjänsteman Marko Synkkänen, finansministeriet
- budgetråd Petri Syrjänen, finansministeriet.

Förvaltnings- och säkerhetsdelegationen har hört

- regeringsråd Jari Takanen, försvarsministeriet
- äldre avdelningsstabsofficer Mika Peltoniemi, försvarsministeriet
- avdelningsstabsofficer Juha Salminen, försvarsministeriet
- projektkoordinator Lauri Puranen, försvarsministeriet
- kommandör, äldre avdelningsstabsofficer Pasi Rantakari, försvarsministeriet
- konsultativ tjänsteman Marko Synkkänen, finansministeriet
- budgetråd Petri Syrjänen, finansministeriet
- enhetschef, överstelöjtnant Jaakko Hamunen, inrikesministeriet
- resultatrevisionschef Teemu Kalijärvi, Statens revisionsverk
- planeringschef, överste Timo Herranen, Flygstaben
- artilleriinspektör, överste Pasi Pasivirta, Arméstaben
- planeringschef, överste Kari Pietiläinen, Arméstaben
- planeringschef, kommodor Veli-Petteri Valkamo, Marinstaben
- biträdande chef, ingenjörbrigadgeneral Kari Renko, Försvarsmaktens logistikverk
- planeringschef, brigadgeneral Sampo Eskelinen, Huvudstaben
- verksamhetsledare Pertti Laatikainen, Försvarsutbildningsföreningen
- generalsekreterare Kaarina Suhonen, Kvinnornas Beredskapsförbund rf
- styrelseordförande Olli Isotalo, Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry
- politices doktor Pekka Visuri.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Statsrådets redogörelse drar upp de försvarspolitiska riktlinjerna för hur den finska försvarsförmågan ska upprätthållas, utvecklas och användas. Försvarsredogörelsen och genomförandet av den ska säkerställa att Finlands försvarsförmåga uppfyller kraven i säkerhetsmiljön. Redogörelsen sträcker sig fram till mitten av 2020-talet.

I redogörelsen behandlas ändringarna i den militära verksamhetsmiljön. Det sägs i redogörelsen att tiden för förvarning vid militära kriser har blivit kortare och att tröskeln för att ta till maktmedel har sänkts. Också aktiviteten i Östersjöområdet har ökat, och det kan inte uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Finland. Det konstateras att det råder obalans mellan behoven att utveckla försvaret och den nuvarande resursnivån. Om man inte vidtar korrigerande åtgärder kommer Finlands försvarsförmåga att försvagas. Utvecklandet av försvarsförmågan lyfts fram som en helhet så att alla försvarsgrenar och kapacitetsområden och den ökade betydelsen av cyberförmåga beaktas.

Försvarsredogörelsen är en del av den utrikes- och säkerhetspolitiska beslutsprocessen. Redogörelsen har utarbetats efter det att en rapport från en parlamentarisk utredningsgrupp ⁽¹⁾ samt statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse (SRK publikationsserie 7/2016) offentliggjordes.

Avgränsning

Finansutskottet koncentrerar sig i sitt utlåtande på de resurser som kommer att krävas utifrån ställningstagandena i redogörelsen och särskilt på de anslagsbehov som ökar statens utgifter. Utskottet behandlar också utmaningarna för de offentliga finanserna rent generellt och bedömer redogörelsens konsekvenser för de offentliga finanserna.

Kostnadseffektiva grundläggande försvarslösningar

Utskottet håller med det som sägs i redogörelsen om att det är viktigt att verksamhetssätten inom försvarsministeriets förvaltningsområde utvecklas kontinuerligt. Strävan ska vara att säkerställa en verksamhet av hög kvalitet under alla förhållanden samt kostnadseffektivitet.

Utskottet instämmer i att den allmänna värnplikten producerar försvarsmaktens krigstida trupper på ett effektivt sätt. Utvecklandet av den frivilliga militärtjänsten för kvinnor utgör ett ytterligare komplement. Utskottet anser också att det är bra att redogörelsen fortfarande utgår från modellen för den övergripande säkerheten. Upprätthållandet av försvarsförmågan kräver nära samverkan mellan samhällets olika aktörer. Möjligheten att snabbt ta i bruk myndigheternas och partnernas resurser och kapaciteter säkerställs genom partnerskaps- och säkerhetsavtal och avsiktsförklaringar och genom gemensamma övningar.

Utskottet anser också att det är kostnadseffektivt att Finlands försvarslösning för att avvärja militära hot grundar sig på en omfattande reserv. De krigstida trupperna utökas från 230 000 till 280

1 Riksdagens kanslis publikationer 3/2014

Utlåtande FiUU 3/2017 rd

000 militärpersoner. Man ökar styrkan genom att effektivisera användningen av trupper som inte ingår i den i dag, bl.a. genom att den krigstida mobiliseringsorganisationen fogas till de lokala trupperna och beväringar som har nått en tillräcklig utbildningsnivå används för uppgifter under en kris. Om det behövs inkluderas i styrkan också de gränstrupper som ska anslutas till försvarsmakten i en krissituation. Enligt uppgift till utskottet krävs det inga extra ekonomiska resurser för att öka styrkan. Den krigstida truppstrukturen bestämmer också försvarsmaktens personalstruktur. Det sägs i redogörelsen att det behövs minst 12 000 anställda för att genomföra försvarsmaktens nuvarande uppgifter. Antalet motsvarar i stort sett det nuvarande antalet anställda.

Utskottet anser att det är positivt att det frivilliga försvarsarbetet och de kurser som ordnas av Försvarsutbildningsföreningen lyfts fram i redogörelsen och att det sägs uttryckligen att verksamhetsförutsättningarna för det frivilliga försvaret ska säkerställas. Utskottet betonar att det frivilliga försvaret stöder Finlands försvarslösning, som grundar sig på en omfattande reserv. Med dess hjälp kan man på ett synnerligen kostnadseffektivt sätt upprätthålla försvarsviljan hos reservisterna och hos medborgarna rent generellt och samhällets kriställighet.

Utskottet hänvisar till sitt senaste budgetbetänkande (FiUB 35/2016 rd—RP 134/2016 rd, RP 249/2016 rd) och anser att det är nödvändigt att regeringen säkerställer en tillräcklig nivå på finansieringen för det frivilliga försvaret redan i budgetpropositionen för 2018 så att utskottet inte mera behöver ingripa i saken såsom under de senaste åren. Dessutom bör regeringen i fortsättningen beakta att det sannolikt också kommer att behövas tilläggsanslag för att stärka Försvarsutbildningsföreningens roll som strategisk partner i enlighet med det som sägs i redogörelsen.

Utskottet konstaterar dessutom att både regeringsprogrammet och redogörelsen för den inre säkerheten (SRR 5/2016 rd) har identifierat en kraftig förändring av omvärlden, där kopplingen mellan den inre och yttre säkerheten är starkare än förut. Utskottet hänvisar till sitt utlåtande FiUU 5/2016 rd—SRR 5/2016 rd och konstaterar att det finns en stor resursbrist mellan den gällande ramen och riktlinjerna i redogörelsen för den inre säkerheten som bör beaktas vid beredningen av planen för de offentliga finanserna för åren 2018—2021. Den inre säkerheten påverkar sammanhållningen i samhället på ett väsentligt sätt. Enligt vad utskottet erfar visar historien att ett samhälle som håller samman är essentiellt för att förhindra att en stat hamnar i en militär konflikt. Utskottet betonar överlag en tillräcklig förebyggande förmåga för att kunna undvika militära konflikter i enlighet med Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska mål.

Inom försvarsförvaltningen räknar man med att kunna göra klara besparingar på ca 26 miljoner euro genom den anpassning av egendomsförvaltningen som nämns i redogörelsen. Det är en del av försvarsförvaltningens interna sparplan genom vilken man strävar efter att bemöta de ramnedskärningar som redan gjorts samt kontrollera kostnads- och utgiftstrycket.

Centrala riktlinjer som ökar statens utgifter

I redogörelsen föreslås det tilläggsresurser för tre olika finansieringselement som har en nära anknytning till varandra: förbättrad beredskap, årliga materielanskaffningar och strategiska kapacitetsprojekt (a—c). Genom tilläggsresurserna tryggas en balanserad kapacitet inom försvarsgrenarna och ett försvar av hela landet.

Utlåtande FiUU 3/2017 rd

a) Förbättrad beredskap

I redogörelsen uppskattas behovet av årliga tilläggsresurser för att förbättra beredskapen utifrån förändringen i den säkerhetspolitiska omgivningen till 55 miljoner euro från och med 2018. En stor del av tilläggsanslagen riktas till utvecklande av arméns kapacitet.

Utskottet anser att anslagshöjningen för förbättrad beredskap är motiverad och konstaterar att de nedskärningar i anslagen som har gjorts redan i många år och ackumulerats har varit ett problem för försvarsmakten. I försvarsmaktsreformen 2012—2014 minskade försvarsmakten antalet anställda så att det motsvarade nivån på verksamheten. Samtidigt skars försvarsbudgeten ned med ca 10 procent. När reformen genomfördes visste man emellertid inte hur den säkerhetspolitiska omgivningen skulle se ut under årtiondets senare halva. Förändringarna i omvärlden har ökat beredskapskostnaderna under de senaste åren, och kostnaderna har täckts med anslag som ursprungligen reserverades för materielanskaffning.

b) Årliga materielinvesteringar

I redogörelsen uppskattas det att för att nivån på försvarsmaktens materielinvesteringar ska kunna bevaras måste nivåhöjningen på 150 miljoner euro utöver indexförhöjningarna finnas kvar också efter 2020. Detta motsvarar den parlamentariska utredningsgruppens² åsikt.

Utskottet konstaterar att i enlighet med regeringsprogrammet har finansieringen av materielinvesteringar, som skars ned under försvarsmaktsreformen, stegvis kunnat höjas till den nivå som den parlamentariska utredningsgruppen har föreslagit. En fortsatt årlig nivåhöjning gör det möjligt att utveckla arméns och alla försvarsgrenarnas gemensamma förmågor, såsom cyberförsvaret. Investeringsnivån kommer att vara sammanlagt ca 570 miljoner euro per år vilket enligt uppgifter till utskottet räcker för att upprätthålla och utrusta ett försvarssystem av det slag vi har i dag. Utskottet påpekar att försvarsmakten under den senaste tiden har kunnat göra kostnadseffektiva anskaffningar av begagnad materiel. Till exempel för artilleriets del utsträcker sig dessa anskaffningar till 2020-talet.

Utskottet anser det behövligt att inom försvarsmaterielområdet fortsätta det internationella samarbetet med bl.a. Sverige och de övriga nordiska länderna samt EU-länderna för att nå den befintliga besparingspotentialen. Också den planerade fördjupningen av försvarssamarbetet inom EU kan bidra till kostnadsbesparingar och stärka den nationella kompetensen. Här ligger fokus särskilt på finansieringsmöjligheter inom forskning och utveckling samt gemensamma upphandlingar.

c) Strategiska kapacitetsprojekt

På 2020-talet kommer det finska försvaret att befinna sig i en exceptionell situation, eftersom två försvarsgrenars huvudsystem tas ur funktion nästan samtidigt. Beredning som syftar till att ersätta marinens fartygsmateriel (Flottilj 2020-projektet) och flygvapnets multirollsjaktpän (HX-pro-

² Riksdagens kanslis publikation 3/2014

Utlåtande FiUU 3/2017 rd

jektet) har redan inletts, i enlighet med regeringsprogrammet. Meningen är att täcka kostnaderna för drift och underhåll av den anskaffade materielen ur den ordinarie försvarsbudgeten.

Flottilj 2020-projektet

Kostnadskalkylen för projektet är 1,2 miljarder euro för 2019—2025.

I projektet är det fråga om att kapaciteten hos sju fartyg, som tagits ur drift eller kommer att tas ur drift, ska ersättas och uppdateras för att motverka nutida hot. De fartygsklasser som tas ur drift har redan en gång reparerats grundligt, och det finns inga kostnadseffektiva lösningar för att förlänga deras livslängd. Med de nya fartygen klarar man av att långvarigt och året runt vara närvarande i alla väder- och isförhållanden på Östersjön. Meningen är att nå operativ beredskap före 2027. Kapaciteten hos de nya fartygen kommer att vara i användning fram till 2050-talet.

Utskottet konstaterar att beställningsfullmakten för Flottilj 2020-projektet redan har beaktats i planen för de offentliga finanserna för 2017—2020. Hur utgifterna fördelas på olika år preciseras när upphandlingskontrakten har ingåtts. Det är synnerligen positivt att fartygen kommer att byggas i Finland. Strävan är att ingå planeringsavtal om dem på våren 2017. Konkurrensutsättningsprocessen för fartygens stridssystem har inletts, och beslutet om vilket system som väljs och om integrering av systemet i fartygen fattas 2018.

HX-projektet

I redogörelsen uppskattas det att kostnaderna kommer att uppgå till 7—10 miljarder euro som fördelas på åren 2021—2031.

I projektet är det fråga om att ersätta Hornet-materielen som tas ur drift 2025—2030 med nya multirolls jaktplan. Enligt redogörelsen ersätts den utgående kapaciteten fullt ut. Anskaffningens värde uppskattas i stort sett motsvara anskaffningspriset för Hornet-jaktplanen i början av 1990-talet i relation till förändringen i bnp.

Kostnadsberäkningen försvåras av det stora antalet föränderliga faktorer såsom utrustning, reservdelar och reservanordningar, verktyg för underhåll, stöd och utbildning samt utbildning, anvisningar, datasystem och vapen som krävs för att ta planen i drift. Kostnaderna påverkas också av möjligheterna att utnyttja befintlig beväpning och befintligt stöd, antalet plan, de kostnader som följer av kravet på industriellt samarbete samt valutakurserna. Meningen är att slå fast det slutliga innehållet i anbudsförfrågan 2018, och upphandlingsbeslutet fattas i början av 2020-talet. Enligt planerna kommer kapaciteten hos det nya multirolls jaktplanet att utnyttjas i minst 30 år, dvs. till 2060-talet.

Utskottet konstaterar att det inte är möjligt att finansiera HX-projektet inom ramen för den nuvarande försvarsbudgeten. Projektet kräver ett särskilt finansieringsbeslut. Man måste ändå ta ställning till de utgifter som uppstår 2021 redan i planen för de offentliga finanserna för 2018—2021, som ska överlämnas till riksdagen i slutet av april.

Utlåtande FiUU 3/2017 rd

Finansieringsmodeller

Enligt redogörelsen ska de strategiska kapacitetsprojekten genomföras med budgetfinansiering. I redogörelsen behandlas inte eventuella andra finansieringsalternativ. Utskottet anser att den enorma finansiering som projekten kräver överlag har behandlats alltför snävt i redogörelsen.

Enligt uppgift till utskottet övervägde man när redogörelsen avfattades bl.a. möjligheterna att utnyttja den försvarsfond som planeras inom EU. Det går ändå inte att grunda finansieringen på den, eftersom det ännu inte är klart vilket år fonden kommer att träda i kraft och eftersom man inte heller vet vilka de närmare finansieringskriterierna är.

Man har också diskuterat en leasingmodell, leverantörsfinansiering för tillverkningstiden, bodelslösningar samt lån och fondering med framförhållning. För närvarande väntas dessa modeller ändå medföra högre finansieringskostnader än om staten tar lån i enlighet med strategin för medelanskaffningen. För att exempelvis finansiering och fondering som sker med framförhållning ska lyckas krävs det en stark förvisning om att räntenivån kommer att stiga snabbare än marknadsförväntningarna samt val av rätt investeringsalternativ för det lånekapital som ska fonderas och rättidiga investeringsbeslut. I fråga om fonderingsalternativet bör man dessutom också på förhand besluta om hur en eventuell förlust ska täckas.

Vidare pågår det också en försäljning av statlig egendom och en bedömning som gäller fondering av försäljningspriset. Utskottet diskuterade också en försvarsskatt, som inte fanns med bland alternativen under beredningen. I Finland har man ändå försökt undvika denna typ av öronmärkta skatter.

Utskottet konstaterar att man bör fortsätta att noga granska olika finansieringsmodeller och kombinationer av sådana. Det är ytterst viktigt att den halvtidsrapport som utarbetas om HX-projektet 2019 är grundlig och heltäckande. Utifrån den måste den då sittande regeringen kunna fatta det slutliga beslutet om finansieringsmodellen och storleken på finansieringen.

Försörjningsberedskap och industriellt samarbete

I redogörelsen behandlas rätt kortfattat den militära försörjningsberedskapen, som ska trygga funktionsförmågan hos försvarsmaktens kritiska system vid störningar i samhället. Det sägs ändå i redogörelsen att den inhemska industrin är den viktigaste producenten inom försörjningsberedskapen, och det hänvisas till statsrådets principbeslut om tryggandet av Finlands försvar och tekniska grund (2016). Principbeslutet styr tillämpningen av det industriella samarbetet för att trygga försörjningsberedskapen. I beslutet anges de viktigaste kritiska kapacitetsområdena inom vilka förmågan att upprätthålla systemen ska finnas i Finland.

Utskottet ser det som viktigt att riktlinjerna i principbeslutet också i praktiken syns i försvarsmaktens upphandling. Det bör nämnas att försvarsministeriet inte en enda gång i sin upphandling har förutsatt skyldighet till industriellt samarbete efter det att lagen om offentlig försvars- och säkerhetsupphandling (1531/2011) trädde i kraft.

Utlåtande FiUU 3/2017 rd

Utskottet konstaterar att kravet på industriellt samarbete betyder att Finland i samband med upphandlingen av ett projekt köper den kritiska teknik, de behörigheter och den kompetens som behövs för den operativa verksamheten under hela dess livscykel. Vid bedömningen av det industriella samarbetets kostnader bör man beakta samtliga kostnader som uppstår under upphandlingens hela livscykel. Enligt en utredning från statens revisionsverk³ kommer kravet på industriellt samarbete att höja kostnaderna för upphandlingen med ca 10 procent. Vid utfrågningen i utskottet ansågs denna uppskattning vara hög, och det sades också att kravet på industriellt samarbete kan rikta sig bara till en del av anskaffningspriset. Å andra sidan kan industriellt samarbete enligt uppgift till utskottet sänka kostnaderna för service och underhåll efter anskaffningen. T.ex. uppskattar man att livscykelkostnaderna för Hornet- och Hawkmaterielen har kunnat minskas med nästan 2 miljarder euro genom inhemskt underhåll. Det är således synnerligen svårt att entydigt uppskatta hur kravet på industriellt samarbete påverkar de totala kostnaderna för anskaffningarna under deras livscykel.

Utskottet understryker att försvarsmaktens forskning och utveckling är en väsentlig del av bedömningen av de faktiska livscykelkostnaderna och projektens riskhantering. Med dess hjälp får vi den förståelse som behövs exempelvis om systemens kapacitetskrav, servicekoncept och den utveckling av den nationella kompetensen som behövs för att använda och upprätthålla systemen under kristider. Utskottet anser också att det är positivt att det som målsättning i redogörelsen anges att försvarsmakten stegvis höjer nivån på den totala finansieringen för forskning och utveckling.

Utskottet konstaterar att det industriella samarbetets konsekvenser för samhällsekonomin och sysselsättningen är obestridliga, trots att samarbetet endast får ha sin utgångspunkt i trygghet av försvaret. I synnerhet när det gäller HX-projektet går penningflödet i upphandlingsfasen i huvudsak till utländska aktörer, men i underhållsfasen är det möjligt att även beakta inhemska tjänstelieferantörer. Samhället får tillbaka en betydande del av omsättningen för ett företag som är verksam i och betalar sina skatter till Finland i form av direkta och indirekta skatter och avgifter av skattenatur.

Försörjningsberedskapen är en investering i ett trovärdigt försvar. Utskottet anser att det är viktigt att försvarsministeriet kräver industriellt samarbete vid framtida upphandling i enlighet med de ramar som anges i lagstiftningen. Det är också viktigt att göra en jämförelse med motsvarande praxis i andra länder.

Gränsbevakningsväsendet

I redogörelsen finns det en bra beskrivning av Gränsbevakningsväsendets roll som en del av försvarssystemet. Enligt uppgift till utskottet uppstår det inga nya kostnader för Gränsbevakningsväsendet till följd av redogörelsen. Utskottet konstaterar ändå att det finns ett klart underskott i Gränsbevakningsväsendets anslag i ramen för statsfinanserna 2017—2020 i förhållande till dess uppgifter enligt redogörelsen för den inre säkerheten. Utskottet behandlade frågan i sitt utlåtande om redogörelsen (FiUU 5/2016 rd—SRR 5/2016 rd) och i sitt senaste budgetbetänkande (FiUB 35/2016 rd).

3 Industriellt samarbete i HX-jaktplansprojektet, Statens revisionsverks utredning 2/2016

Utmaningar för de offentliga finanserna

Utskottet konstaterar att våra offentliga finanser står inför stora utmaningar. Sedan 2009 har det funnits ett stort underskott i finanserna⁴. Statsskulden (inklusive skulden inom fondeekonomin) beräknas uppgå till ca 111 miljarder euro i slutet av 2017, vilket är ca 51 procent i förhållande till bruttonationalprodukten, och de offentliga samfundens bruttoskuld beräknas stiga till ca 67 procent.

Finlands ekonomi har visat flera positiva tecken under den senaste tiden, och ekonomin har börjat växa. Enligt de preliminära uppgifter som Statistikcentralen publicerade den 16 mars 2017 växte ekonomin i fjol med 1,4 procent, och för i år förutspår finansministeriet⁵ en tillväxt på 0,9 procent. Banksektorn bedömer att bnp kommer att öka kraftigare än så. Exempelvis Finlands Bank skrev nyligen upp sin prognos och uppskattar att tillväxten i år kommer att uppgå till 1,6 procent. Tillväxten väntas ändå vara rätt anspråkslös både under de närmaste åren och under nästa decennium.

Den förutspådda ekonomiska tillväxten räcker inte i sig för att rätta till obalansen i de offentliga finanserna. Enligt finansministeriets senaste bedömning som gjordes hösten 2016⁶ kommer obalansen mellan inkomster och utgifter i de offentliga finanserna, dvs. hållbarhetsgapet, på lång sikt att vara drygt 3 procent av bnp, dvs. ca 7 miljarder euro⁷. Obalansen beror på det dåliga utgångsläget i de offentliga finanserna och det utgiftstryck som kommer att uppstå i framtiden när befolkningen åldras. Förändringen i befolkningsstrukturen kommer att öka pensions-, hälsovårds- och omsorgsutgifterna, och den nuvarande skattegraden räcker inte för att finansiera dem. Också antalet personer i arbetsför ålder kommer att minska när befolkningsstrukturen förändras. Det är de som med sina skatter finansierar välfärdstjänsterna och förmånerna.

Finansministeriet⁸ bedömer att för att trygga hållbarheten borde budgetbalansen för de offentliga samfunden visa ett överskott på cirka två procent av bnp i början av nästa årtionde för att de offentliga finanserna under de kommande årtiondena ska klara av utgiftstrycket från den åldrande befolkningen utan ytterligare åtgärder. I stället förutspås ett underskott i de offentliga finanserna på en dryg procent 2020. Vid sidan av ekonomisk tillväxt behövs det således åtgärder för att höja sysselsättningen och effektivisera den offentliga serviceproduktionen.

Finansministeriet konstaterade i februari 2017 att dimensioneringen i regeringsprogrammet och den planerade schemaläggningen för åtgärderna för att minska hållbarhetsgapet fortfarande förefaller riktiga. Alla åtgärder utfaller dock inte i planerad omfattning, och för vissa åtgärder sätter verkningarna inte in i tid. Som det ser ut nu räcker inte de sysselsättnings- och tillväxtåtgärder som redan vidtagits för att nå målet i regeringsprogrammet, dvs. att stärka de offentliga finanserna med 2 miljarder euro. Hittills har man bara nått hälften av målet att spara en miljard euro ge-

4 Ekonomisk översikt, vintern 2016, Finansministeriets publikationer—42a/2016

5 Ekonomisk översikt, vintern 2016, Finansministeriets publikationer—42a/2016

6 Suomen julkisen talouden näkymät ja haasteet—Finansministeriets publikationer 7/2017

7 I bedömningen av hållbarhetsgapet har beaktats pensionsreformen 2017. I kalkylen har inte beaktats regeringsprogrammets åtgärder på lång sikt för att hjälpa upp de offentliga finanserna, t.ex. reformen av social- och hälsovården.

8 Suomen julkisen talouden näkymät ja haasteet—Finansministeriets publikationer 7/2017

Utlåtande FiUU 3/2017 rd

nom att gallra i uppgifterna och skyldigheterna i den offentliga sektorn. Också sparmålet på 3 miljarder euro i samband med social- och hälsovårdsreformen är förenat med risker.

Utskottet konstaterar att det fortfarande behövs ett stort antal sådana beslut som med säkerhet medför besparingar för att nå målen i regeringsprogrammet. För att lösa hållbarhetsgapet är det viktigt att i tid sätta in strukturella åtgärder så att man inte tvingas till drastiska och förhastade nedskärningar. Ett bra exempel på en betydande strukturell reform är pensionsreformen 2017 som stegvis höjer pensionsåldern och därmed stärker de offentliga finanserna.

Man bör även beakta att Finland redan nu har problem med att uppfylla sina EU-förpliktelser. I Finland har den offentliga skuldsättningen överstigit det gränsvärde på 60 procent som man gemensamt har kommit överens om inom EU. Inte heller målet för det strukturella underskottet i de offentliga finanserna på medellång sikt kommer att nås inom den utsatta tiden. Trots att Europeiska kommissionen i en analys som publicerades i februari (22.2.2017) konstaterade att Finland har lyckats korrigera de tidigare makroekonomiska obalanserna, kommer man under de närmaste åren att tvingas vidta nya åtgärder för att stärka de offentliga finanserna för att kunna uppfylla förpliktelserna i stabilitets- och tillväxtpakten. I EU:s beräkningsregler gällande de offentliga finanserna särbehandlas inte heller försvarsanskaffningarna utan utgifterna för dem beaktas på samma sätt som övriga utgifter.

Redogörelsens konsekvenser för de offentliga finanserna

Utskottet konstaterar att försvarsmaktens Flottilj 2020- och HX-projekt kommer att öka trycket på de offentliga finanserna betydligt under 2020-talet. Deras sammantagna konsekvenser för statsfinanserna är 8,2—11,2 miljarder euro. Dessutom uppskattas behovet av annan ytterligare finansiering till 55 miljoner euro per år 2018—2020 och till 205 miljoner euro per år från och med 2021. Anslagen inom försvarsministeriets förvaltningsområde uppgår till sammanlagt ca 2,8 miljarder euro 2017.

De strategiska kapacitetsprojekten kommer att öka andelen av försvarsförvaltningens utgifter i förhållande till bnp från nuvarande ca 1,30 procent med i genomsnitt ca 0,3—0,4 procentenheter 2020—2031. Ju längre tid utgifterna för anskaffningarna fördelar sig över, desto mindre blir den årliga effekten på relationstalet mellan utgifterna och bnp. I detta sammanhang lyfter utskottet fram beräkningskriterierna för försvarsutgifterna. Enligt utskottet är det motiverat att ändra dem så att de motsvarar de internationella beräkningsreglerna. Då ska försvarsutgifterna också inbegripa utgifterna för krishanteringsstyrkor, Gränsbevakningsväsendet och den militära försörjningsberedskapen samt de anställdas pensioner. Övergången till ett enhetligt beräkningssätt underlättar internationell jämförelse.

Utskottet betonar att om projekten helt och hållet finansieras genom lån, kommer de att öka statens utgifter med i genomsnitt ca en miljard euro per år och permanent öka skuldkvoten till en nivå som ligger 3—4 procentenheter över basscenariot. I kapacitetsprojekten är det fråga om investeringar av engångskaraktär som försvagar statens finansiella ställning särskilt under de år som anskaffningskostnaderna hänför sig till.

Utlåtande FiUU 3/2017 rd

Försvarsmaktens strategiska kapacitetsprojekt kommer oundvikligen att öka behovet av åtgärder för att anpassa de offentliga finanserna för att man ska kunna uppfylla förpliktelseerna i tillväxt- och stabilitetspakten. Finansministeriet uppger att även om den offentliga skuldsättningen i förhållande till bnp börjar minska under ramperioden, kommer de framtida regeringarna att vara tvungna att fortsätta konsolidera de offentliga finanserna för att den offentliga skulden inte på nytt ska börja öka. Dessutom bör man beakta att utöver den åldrande befolkningen och försvarsanskaffningarna kommer bl.a. också det eftersatta underhållet av trafikleder och kommunalteknik att medföra ett utgiftstryck på 2020-talet.

Utskottet konstaterar att ställningstagandena till de finansieringsbehov som anges i redogörelsen ska göras i planen för de offentliga finanserna för 2018—2021, som överlämnas till riksdagen i april 2017, och i statsbudgeten för 2018. De behov av tilläggsanslag för förbättrad beredskap, årliga materielanskaffningar och strategiska kapacitetsprojekt som nämns i redogörelsen har ett nära samband med varandra och med en balanserad utveckling av försvaret. Behovet av finansiering för de strategiska kapacitetsprojekten är ändå så stort att redogörelsen enligt utskottet främst fungerar som en ram för den fortsatta planeringen och för de åtgärder som denna förutsätter. De närmare finansieringsbesluten ska fattas i samband med de kommande planerna för de offentliga finanserna och budgetpropositionerna. Särskilt när det gäller HX-projektet kommer man i slutet av detta årtionde att tvingas väga finansieringsmöjligheterna mot statens övriga finansieringsbehov.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Finansutskottet föreslår

att försvarsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 4.4.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Timo Kalli cent
vice ordförande Ville Vähämäki saf
medlem Touko Aalto gröna
medlem Timo Heinonen saml
medlem Eero Heinäluoma sd
medlem Kauko Juhantalo cent
medlem Krista Kiuru sd
medlem Esko Kiviranta cent
medlem Elina Lepomäki saml
medlem Mats Nylund sv
medlem Antti Rantakangas cent
medlem Sami Savio saf
medlem Maria Tolppanen sd

Utlåtande FiUU 3/2017 rd

medlem Pia Viitanen sd
ersättare Lasse Hautala cent
ersättare Peter Östman kd.

Sekreterare var

utskottsråd Mari Nuutila.

Utlåtande FiUU 3/2017 rd
Avvikande mening /sd, gröna

AVVIKANDE MENING/sd, gröna

Motivering

De strategiska kapacitetsprojekten kommer att medföra ett stort tryck på de offentliga finanserna på 2020-talet. I redogörelsen sägs det att projekten ska genomföras med budgetfinansiering. Däremot förbigås det i redogörelsen hur detta betydande tilläggsresursbehov ska täckas och hur och inom vilken tidtabell finansieringen rent konkret ska genomföras. Det är klart att de tilläggsresurser som anskaffningarna kräver kommer att medföra ett avsevärt tryck på de offentliga finanserna och finansieringen av övriga offentliga utgifter.

Oberoende av hur anskaffningarna genomförs och finansieras är det synnerligen viktigt att de inte hotar finansieringen av de offentliga tjänsterna, utbildningen och den sociala tryggheten. När beslutet fattas måste det därför finnas en tydlig plan för hur man kan täcka resursbehoven utan att det uppstår ett oskäligt tryck på den offentliga sektorns övriga utgifter. Man bör också väga in att internationellt jämförbara siffror visar att försvarsutgifterna i Finland inom de närmaste åren kommer att överstiga två procent av bruttonationalprodukten.

För att inte trycket på de övriga offentliga utgifterna ska bli oskäligt stort, bör man vid den fortsatta beredningen utreda möjligheterna att öka den offentliga sektorns inkomster. Också möjligheten att införa en temporär öronmärkt försvarsskatt eller -avgift bör därför utredas till grund för beslutsfattandet. Fördelen med en sådan skatt är att den bättre än många andra skatteinstrument kan dimensioneras enligt skattebetalningsförmågan. Samtidigt ger den information om vad de stora projekten inom vårt försvar kostar för medborgarna. En separat finansiering skulle också bättre säkerställa att stora försvarsanskaffningar inte leder till nedskärningar i den sociala tryggheten eller de offentliga tjänsterna.

Avvikande mening

Vi föreslår

att försvarsutskottet beaktar det som sägs ovan.

att försvarsutskottet föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande. (*Avvikande meningens förslag till uttalande*)

Avvikande meningens förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen i samband med att man överväger olika alternativ för att finansiera utgiftsbehovet inom försvaret under de kommande åren utreder möjligheterna att införa en särskild försvarsskatt eller -avgift.

Utlåtande FiUU 3/2017 rd
Avvikande mening /sd, gröna

Helsingfors 4.4.2017

Eero Heinäluoma /sd
Maria Tolppanen /sd
Pia Viitanen /sd
Krista Kiuru /sd
Touko Aalto /gröna