

Försvarsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2025

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2025 (RP 109/2024 rd): Ärendet har remitterats till försvarsutskottet för eventuellt utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 28.10.2024.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetschef, ekonomidirektör Kristiina Olsson, försvarsministeriet
- enhetschef, brigadgeneral Markku Viitasaari, försvarsministeriet
- personaldirektör Kati Virtanen, försvarsministeriet
- biträdande avdelningschef, överste Aki Puustinen, Huvudstaben
- Försvarsmaktens personalchef, generalmajor Rami Saari, Huvudstaben
- överstelöjtnant, biträdande avdelningschef Marko Hirsimäki, Arméstaben
- överste, planeringschef Antti Lautala, Flygstaben
- kommandör, planeringschef Mikko Laakkonen, Marinstaben
- intressechef Mika Ylönen, Officersförbundet
- ordförande, militärmästare Mika Tiitinen, Underofficersförbundet rf
- organisationschef Mika Avelin, Befälsförbundet rf
- huvudförtroendeman Kristiina Hakuli, Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto MPHL ry
- direktör för samhällsrelationer Päivi Niemi-Laine, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- verksamhetsledare Antti Lehtisalo, Försvarsutbildningsföreningen
- ordförande Aaro Mäkelä, Finlands Reservofficersförbund rf
- ordförande Kari Salminen, Reservistförbundet
- verksamhetsledare Ari Pakarinen, Försvarsgillenas förbund rf
- verksamhetsledare Pia Lindell, Kvinnornas Beredskapsförbund rf
- ordförande Elina Riutta, Beväringsförbundet rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Patria Abp
- Insta Group Ab
- KT-Shelter Oy

Utlåtande FsUU 11/2024 rd

- ReOrbit Oy
- Sako Oy
- Teknologiska forskningscentralen VTT Ab
- Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

(1) De viktigaste målen för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik är att trygga Finlands självständighet och territoriella integritet, förhindra att Finland hamnar i en militär konflikt och att garantera finländarnas säkerhet och välfärd. Som medlem i Nato upprätthåller Finland en trovärdig försvarsförmåga under alla förhållanden och bereder sig på att i enlighet med sina skyldigheter stödja de övriga Natoländerna. Försvarsutskottet gör en heltäckande bedömning av Finlands säkerhetspolitiska omgivning i sitt utlåtande om den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen (FsUU 10/2024 rd).

(2) I det utlåtandet konstaterar utskottet att Ryssland i och med anfallskriget har gått in för öppna och svårförutsägbara motsättningar med västländerna. Ryssland använder ansvarslost sitt kärnvapenhot som politiskt instrument. Ryssland är fast beslutet att söka stöd och partner för sin egen västfientliga politik i syfte att omstöpa den internationella ordningen. Rysslands samarbete med Kina, Nordkorea och Iran är en del av denna strävan. För närvarande utsätts Finland inte för något direkt militärt hot, men vi måste vara beredda på användning av eller hot om militärt våld mot vårt land.

(3) Finlands försvar baserar sig på en stark nationell försvarsförmåga som en del av alliansens kollektiva försvar och avskräckning. Utskottet framhåller att Finlands nationella försvarsförmåga också i fortsättningen grundar sig på allmän värnplikt, försvar av hela landet och en hög försvarsvilja. Utskottet påpekar att också som medlem i Nato måste Finland sörja för ett trovärdigt nationellt försvar och tillräckliga resurser för det i enlighet med artikel 3 i Natomfördraget.

(4) Finland deltar fullt ut och utan begränsningar i planeringen av Natos försvar och genomförandet av den kollektiva avskräckningen. Utskottet upprepar det som det konstaterade i utlåtandet om USP-redogörelsen, nämligen att riksdagen under de kommande åren behöver föra regelbunden parlamentarisk debatt om innehållet i Natomedlemskapet och medlemskapets nationella mål. Genom denna debatt och utformningen av en gemensam handlingslinje säkerställs ett brett nationellt samförstånd om innehållet i vårt Natomedlemskap och dess utveckling.

(5) Utskottet anser att Natomedlemskapet i hög grad stöds och stärks av det bilaterala och multilaterala försvarssamarbetet. Genom försvarssamarbetet stärks Finlands förmåga att samarbeta med de viktigaste partnererna i alla situationer som påverkar Finlands säkerhet. Exempel på detta är DCA-avtalet med USA och det nära samarbetet med Sverige och de övriga nordiska länderna.

(6) Man bereder sig på omfattande påverkan som riktar sig mot Finland i samarbete med andra säkerhetsaktörer i enlighet med principerna för den övergripande säkerheten. Utskottet ser det

Utlåtande FsUU 11/2024 rd

som viktigt att material- och utbildningsstödet till Ukraina fortsätter. Utskottet betonar att försvarsförvaltningen bör få full kompensation för den kapacitet som överläts till Ukraina.

(7) I budgetpropositionen föreslås ett anslag på cirka 6,5 miljarder euro för försvarsministeriets förvaltningsområde för 2025, vilket är cirka 2,5 procent av bruttonationalprodukten. Enligt erhållen utredning stannar försvarsutgifternas andel på över 2 procent under hela ramperioden. Mot slutet av ramperioden sjunker andelen dock jämfört med nuläget. Utskottet ser det som nödvändigt att tvåprocentsmålet uppnås också efter innevarande ramperiod, eftersom armén står inför omfattande materielupphandlingar.

(8) Utskottet konstaterar att det inom Nato pågår en bedömning av om rekommendationen på 2 procent behöver höjas under de kommande åren. Utskottet påpekar att en eventuell ny målnivå bestäms utifrån de hotbedömningar och prestationsmål som Nato fastställt. Som fullvärdig medlem i alliansen deltar Finland i denna bedömning. Utskottet betonar att det på kort sikt är ytterst viktigt att säkerställa att de nio av alliansens 32 länder som ännu inte uppfyller målet på 2 procent utan dröjsmål når upp till målnivån.

En utbildad reserv och det frivilliga försvarsarbetet är viktigt för Finlands försvar

(9) Enligt regeringsprogrammet behålls antalet repetitionsövningar för reserven under regeringsperioden på den nivå som kraven i verksamhetsmiljön förutsätter. Samtidigt säkerställer regeringen att övningarna genomförs på ett högklassigt sätt med beaktande av beväringarnas utbildning och den ökade verksamhetsvolymen i anslutning till Natomedlemskapet.

(10) Utskottet betonar att grunden för reservistutbildningen utgörs av repetitionsövningar och frivilliga övningar som ordnas av Försvarsmakten. Också Försvarsutbildningsföreningens utbildning som främjar militära färdigheter samt reservisternas frivilliga verksamhet har en viktig roll i upprätthållandet och utvecklandet av reservens militära kompetens och funktionsförmåga. Försvarsutbildningsföreningen och dess medlemsorganisationer har en central roll när det gäller att ordna förutsättningarna för frivilliga övningar, särskilt när det gäller att ordna skytteträning och evenemang som stöder fältdugligheten. Utskottet välkomnar att det är möjligt att delta i organisationernas verksamhet också för de reservister som inte aktivt kallas till repetitionsövningar eller som för närvarande inte är placerade i organisationen under undantagsförhållanden.

(11) En riksomfattande reservistverksamhet kräver att det i Finland finns tillräckligt många skjutbanor. Utskottet har upprepade gånger uppmärksammat denna fråga (se t.ex. statsrådets utredning till riksdagen om läget i fråga om skjutbanorna i Finland — FsUU 16/2022 rd).

(12) Utskottet fäster särskild uppmärksamhet vid behovet av att trygga Försvarsutbildningsföreningens finansiering nästa år och under hela ramperioden. Statsunderstödet till Försvarsutbildningsföreningen uppgår 2025—2028 till 7 567 000 euro per år. Försvarsutbildningsföreningen har förelagt försvarsministeriet ett behov av tilläggsfinansiering på två miljoner euro för 2025, och framfört att föreningens statsunderstöd bör höjas med två miljoner euro per år också under de kommande åren. Med tanke på Finlands utmanande säkerhetspolitiska omgivning anser utskottet att det är helt nödvändigt att Försvarsutbildningsföreningen får de resurser som den behöver. Utskottet understryker också att Försvarsutbildningsföreningens verksamhet i förhållande till dess

Utlåtande FsUU 11/2024 rd

volym — antalet utbildningsdagar per år är över 100 000 — är mycket kostnadseffektiv och bidrar till att kompensera för att repetitionsövningarna inte når upp till målet på 30 000 reservister per år. Utöver Försvarsutbildningsföreningen måste finansieringen av verksamheten vid försvarsorganisationer som får stöd av försvarsministeriet likaså vila på en hållbar grund.

(13) Utskottet anser överhuvudtaget att det är helt ohållbart att den anslagsnivå som gör det möjligt för Försvarsutbildningsföreningen och andra försvarsorganisationer att bedriva hållbar verksamhet varje år vilar på en så osäker grund. Det krävs en permanent lösning som beaktar Försvarsutbildningsföreningens lagfästa uppgifter och verksamhetens omfattning. Statsmakten bör stödja det frivilliga försvaret också genom andra projekt. Utskottet hänvisar i detta sammanhang särskilt till regeringsprogrammets skrivning om att regeringen ska utreda möjligheten att införa rätt till skatteavdrag för utrustning, redskap och vapen som lämpar sig för militärt bruk, till den del de lämpar sig för användning under kristider och är förenliga med kraven i enlighet med den försvarsutbildning som ordnas av Försvarsmakten eller Försvarsutbildningsföreningen. Utskottet uppmanar regeringen att skynda på en utredning till riksdagen för att införa rätt till skatteavdrag.

(14) Utskottet anser det viktigt att också kvinnors möjligheter att delta i det frivilliga försvaret utvecklas så att alla medborgare kan erbjudas tillräckligt omfattande färdigheter att agera i kris-situationer och under undantagsförhållanden. Utbildning som främjar den militära förmågan ges i princip endast män som fullgjort värnplikt och kvinnor som fullgjort frivillig militärtjänst. Försvarsmaktens mål är att cirka 2 000 kvinnor årligen ska fullgöra frivillig militärtjänst. De kvinnor som inte har fullgjort militärtjänst får bara delta i den beredskaps- och säkerhetsutbildning som Försvarsutbildningsföreningen ordnar. Enligt uppgift är cirka hälften av den utbildning som beredskapsförbundet Naisten Valmiusliitto och Försvarsutbildningsföreningen tillsammans ordnar uttryckligen beredskaps- och säkerhetsutbildning (VARTU). Statligt stöd beviljas inte för VARTU-verksamhet.

(15) Utskottet anser det viktigt att försvarsministeriet i samband med den övergripande översynen av lagstiftningen om frivilligt försvar utreder under vilka förutsättningar beredskaps- och säkerhetsutbildningen kunde få statligt stöd. Kvinnornas roll under undantagsförhållanden skulle enligt utskottet även förtydligas av ett särskilt säkerhetsregister. Utskottet påpekar att frågan också har tagits med i regeringsprogrammet: ”Samordningen av föreningar och organisationer inom tredje sektorn som samarbetar med försvaret förbättras och det skapas en möjlighet att registrera personer som de har utbildat för att personerna vid behov ska kunna nås.”

Utvecklande av beväringutbildningen

(16) Enligt utredning till utskottet finns det betydande brister i ordnandet av hälsovård för beväringar i olika garnisoner. Garnisonernas hälsostationer klarar sina uppgifter skäligt i normala situationer, men i synnerhet under pandemier leder bristerna i personalresurserna till oskäliga påföljder för beväringarna. I värsta fall kan beväringstjänsten avbrytas av hälsoskäl. Utskottet anser det vara nödvändigt att försvarsförvaltningen i fortsättningen fäster större uppmärksamhet vid att de beväringar som fullgör sin medborgerliga plikt under alla förhållanden får adekvat hälsovård. Utskottet lyfter i detta sammanhang också fram problemen med inomhusluften i kasernerna. Luft-

Utlåtande FsUU 11/2024 rd

kvaliteten är fortfarande ett stort problem i många garnisoner trots att Försvarsfastigheter försöker prioritera sanering av utrymmen med problem med inomhusluften.

(17) Utskottet har också fäst uppmärksamhet vid de låga dagpenningarna till beväringar. I samband med försvarsredogörelsens riktlinjer för utvecklande av beväringstjänsten bör också denna fråga granskas. Utskottet konstaterar att civiltjänstgörarna får matpenning. Civiltjänstgöraren får för hela tjänstgöringstiden utöver dagtraktamentet också matpenning enligt hur många måltider per dag tjänstgöringsstället serverar. Detta stöd betalas till civiltjänstgörare även för semestertiden, medan beväringarna får motsvarande stöd endast i enskilda fall i fråga om kommanderingsresor. Ur ett jämställdhetsperspektiv vilar den nuvarande verksamhetsmodellen inte på en hållbar grund.

Personalläget vid Försvarsmakten

(18) För Försvarsmaktens kapacitet är det utöver den materiella kapaciteten också viktigt att det finns tillräckligt med kompetent personal. Det har i flera års tid lyfts fram att det bland Försvarsmaktens personal förekommer utmaningar med att orka i arbetet, och utskottet har regelbundet uppmärksammat denna fråga. Flexibilitetskraven på Försvarsmaktens personal är redan nu höga till följd av de ökade uppgifterna och kraven med avseende på beredskapen, bevärnings- och reservutbildningen som kvalitativt och kvantitativt ska vara tillräcklig, breddningen av uppgiftsfältet för det frivilliga försvaret, uppgifterna inom cyberförsvar och militär underrättelseverksamhet samt det omfattande internationella samarbetet och särskilt de nya åtagandena inom Nato. Även utvidgningen av uppåden till att om några år omfatta kvinnor sysselsätter Försvarsmaktens personal.

(19) Försvarsmaktens personalstyrka har minskat med omkring 25 procent under 2000-talet, från över 16 000 till drygt 12 000 personer. Den senaste större nedskärningen av antalet anställda gjordes i samband med försvarsmaktsreformen 2012—2015, då antalet anställda inom Försvarsmakten minskades med över 2 000 personer. Tiden efter försvarsmaktsreformen har konkret visat att Försvarsmaktens personaldimensionering inte motsvarar Försvarsmaktens expanderande uppdrag.

(20) Utskottet konstaterar att Försvarsmaktens personalstyrka har ökat något under de senaste åren. De hundra nya årsverken som beviljades under den föregående regeringsperioden har redan tagits i bruk. Också den påskyndade utökningen med 500 årsverken som skisserades i försvarsredogörelsen 2021 för 2023—2026 har framskridit väl. Den snabbare takten innebär i praktiken att den tidigare planerade årliga rekryteringen på cirka 100 anställda har kunnat höjas till cirka 130 anställda. Utskottet konstaterar att det med denna rekryteringstakt kommer att ta lång tid att kompensera personalbristen. Därför är det nödvändigt att utreda under vilka förutsättningar till exempel antagningarna till kadettkurser kan höjas jämfört med nuläget.

(21) Från och med 2024 höjs antalet kontraktsanställda militärer permanent till en nivå av 500 årsverken. Utskottet konstaterar att systemet med kontraktsanställda militärer är en bra kanal för rekrytering av yrkesmilitärer. Det står enligt utskottet dock klart att kontraktsanställda militärer som tjänstgör i 1—2 år inte har den kompetens och de rättigheter som yrkesmilitärerna har. Ut-

Utlåtande FsUU 11/2024 rd

skottet påpekar att Finlands Natomedlemskap dessutom kan kräva ett helt nytt system med avtalssoldater där kontraktsanställda militärer kan sändas ut på Natouppdrag.

(22) Med hänvisning till det som sägs ovan konstaterar utskottet att en ökning av antalet kontraktsanställda militärer alltså inte utesluter behovet av en betydande ökning av antalet yrkesmilitärer. Med beaktande av det utvidgade uppgiftsfältet är det klart att det finns anledning att stärka Försvarmaktens alla personalgrupper (civila, officerare, underofficerare och andra personalgrupper). Enligt de personalorganisationer som utskottet hört behövs det ytterligare cirka 500 officerare, cirka 700 underofficerare och 500 inom civilpersonalen. Utskottet understryker att försvarsredogörelsen bör ge svar på vilken den hållbara nivån är på vilken Försvarmaktens personal klarar av sina uppgifter.

(23) Utöver tillräckligt med personal ska särskild uppmärksamhet ägnas åt hur Försvarmaktens personal orkar med arbetet och vid anställningsvillkoren. Utskottet betonar att anställningsvillkoren måste vara konkurrenskraftiga, så att man får kompetent personal för internationella uppdrag, särskilt för nya Natouppdrag. Utskottet anser det vara nödvändigt att försvarsministeriet och huvudstaben för en öppen och regelbunden dialog med personal- och reservistorganisationerna om anställningsvillkoren för internationella uppdrag. Utskottet förutsätter också att det hålls informerat om hur dessa förhandlingar inom försvarsförvaltningen framskrider.

Försvarsindustriell produktion i Finland

(24) Finlands trovärdiga försvarsförmåga bygger till en betydande del på förmåga och kompetens att underhålla och upprätthålla vapensystem som bedömts vara kritiska men också på produktionen av försvarsmateriel för Försvarmaktens och Ukrainas behov. Kriget i Ukraina har konkret visat att det i en krissituation inte är möjligt att snabbt göra anskaffningar från utlandet, om alls. Det framhäver behovet av en stark inhemsk försvarsmaterielproduktion och en bred militär försörjningsberedskap.

(25) Utskottet anser att Finlands medlemskap i Nato stärker den militära försörjningsberedskapen och ökar också den inhemska försvarsindustrins exportmöjligheter. I och med Natomedlemskapet kan Finland bättre påverka alliansens forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamhet samt standardiseringsarbete. Därigenom kan den finländska kompetensen och tekniken främja utvecklandet av alliansens kapaciteter och samtidigt främja den finländska industrins exportdrivna tillväxt. Utskottet anser det vara viktigt att försvarsförvaltningens processer och resurser möjliggör nationell beredning av Finlands ståndpunkter i samarbete med den inhemska industrin och forskarsamfundet.

(26) Statsrådets principbeslut om tryggheten av det finska försvarets teknologiska och industriella bas (2016) fastställer de kapaciteter och anknytande stödjande tekniker som är kritiska för den nationella säkerheten. Enligt statsrådets beslut om försörjningsberedskapen (2018) bör upphandlingen inom kritiska områden riktas till hemlandet. Utskottet konstaterar att kraven på försörjningstrygghet inte får leda till diskriminering på grund av nationalitet, men det kan uppställas objektiva och prestationsbaserade villkor som avser beredskap och undantagsförhållanden. Därigenom kan Försvarmakten rikta upphandlingar till hemlandet i större utsträckning än för närvarande.

Utlåtande FsUU 11/2024 rd

(27) Utskottet understryker också att det i Finland inte är möjligt att upprätthålla en livskraftig inhemsk försvarsindustri utan exportutsikter. I fråga om exportmöjligheterna bör man sträva efter att alla EU-länder har en så enhetlig och konsekvent politik för exporttillstånd som möjligt, eftersom alla är bundna av samma exportbestämmelser. Finland får inte genom sin politik för exporttillstånd försätta den finländska försvarsindustrin i en ojämlig ställning jämfört med konkurrenterna. Regeringsprogrammet konstaterar att regeringen arbetar för att förbättra försvarsindustrins verksamhetsförutsättningar och öka kapaciteten. Regeringen söker stöd för dessa riktlinjer genom ett omfattande parlamentariskt samarbete.

(28) Utskottet betonar att statsmaktens satsningar på att stödja den inhemska försvarsindustrin mycket snabbt betalar tillbaka sig genom en växande exportpotential. Också tillgången till offentlig och privat finansiering till försvarsindustrin måste tryggas, inklusive i arbetet i anknytning till EU:s taxonomi- och ansvarskriterier (ESG). Med andra ord måste försvarsindustrin behandlas på samma sätt som alla andra industrier. Utskottet uppmanar regeringen att aktivt främja exporten av produkter från den inhemska försvarsindustrin med hjälp av ett mellanstatligt avtalsförfarande (government to government) för att finländska företag ska kunna göra affärer.

(29) Utskottet anser det ytterst viktigt att få fart på den försvarsindustriella produktionen i Ukraina i ett läge där förmågan att lämna material ur sina egna lager ständigt minskar hos de länder som militärt stöder Ukraina. Mot denna bakgrund är det viktigt att också den finländska försvarsindustrin, med statsmaktens stöd, utreder möjligheterna att starta produktion i Ukraina. Utskottet konstaterar att bland de nordiska länderna har särskilt Danmark starkt främjat en sådan strategi.

(30) Enligt uppgift strävar försvars-, flyg-, rymd- och säkerhetsindustrin i Finland allt mer efter att bilda nätverk internationellt och öka sin export. EU:s forsknings- och utvecklingsprogram, däribland EDF (European Defence Fund), samt Natos initiativ, däribland DIANA (Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic) och NIF (NATO Innovation Fund), kräver att statsförvaltningen stöder företagsfältet. I EU-projekt har kommissionen en central roll när det gäller att se till att konkurrensen är rättvis, öppen och kostnadseffektiv vid upphandling av försvarsmateriel. Så är inte fallet för närvarande. Sakkunniga lyfte också fram att Försvarsmaktens egen FoUI-finansiering är otillräcklig. Utskottet instämmer i Försvarsmaktens uppfattning om vikten av en trovärdig FoUI-budget och förutsätter att det ges tydliga riktlinjer om saken i nästa försvarsredogörelse.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Försvarsutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande FsUU 11/2024 rd

Helsingfors 22.10.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Jukka Kopra saml
vice ordförande Mikko Savola cent
medlem Otto Andersson sv
medlem Miko Bergbom saf
medlem Tomi Immonen saf
medlem Pauli Kiuru saml
medlem Jani Kokko sd
medlem Jarno Linnell saml
medlem Juha Mäenpää saf
medlem Jari Ronkainen saf
medlem Hanna Räsänen cent
medlem Tuula Väättäinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.