

## FÖRSVARSKOTTETS UTLÅTANDE 2/2014 rd

### Statsrådets framtidsredogörelse: Välfärd genom hållbar tillväxt

*Till framtidsutskottet*

#### INLEDNING

##### **Remiss**

Riksdagen remitterade den 7 november 2013 statsrådets framtidsredogörelse: Välfärd genom hållbar tillväxt (SRR 7/2013 rd) till framtidsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att de permanenta fackutskotten kan lämna utlåtande till framtidsutskottet.

##### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Tiina Tarvainen, försvarsministeriet
- generalsekreterare Vesa Virtanen, säkerhetskommittén
- chef för sektorn för strategisk planering, överste Pasi Välimäki, huvudstaben
- programdirektör Mika Aaltola, Utrikespolitiska institutet
- politices doktor Kari Laitinen, Polisyrkeshögskolan.

#### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

##### **Motivering**

Syftet med statsrådets framtidsredogörelse (SRR 7/2013 rd) är att väcka intresse för frågor som är centrala för Finlands framtid på lång sikt och som annars skulle få för lite eller splittrad uppmärksamhet. Frågan om hållbar tillväxt hör till detta område och behandlas i redogörelsen. Målet har varit att ta fram principiella riktlinjer som kommande regeringar kan utnyttja som grund för konkreta reformer. Framtidsredogörelsernas uppgift är att identifiera de områden som kräver uppmärksamhet i framtiden, över regeringsperioderna.

##### **Den övergripande säkerheten**

Eftersom det finns separata redogörelser och dokument för den inre och den yttre säkerheten (statsrådets redogörelse för säkerhets- och försvarspolitik, strategin för den inre säkerheten, säkerhetsstrategi för samhället) har perspektivet för framtidsredogörelsen avgränsats på lämpligt sätt. En granskning av de framtida utvecklingsscenarierna skulle dock kräva en mer omfattande behandling.

Den övergripande säkerheten hänger ihop med framtidsredogörelsens samtliga mål. För att målen i framtidsredogörelsen ska nås förutsätts att staten lyckas i den strategiskt grundläggande uppgiften att trygga den inre och yttre säkerheten, eller, i ett vidare plan, den övergripande säkerheten. I redogörelsen nämns säkerheten på

rubriknivå, men betraktas ofta enbart i relation till omvärlden och till hur lockande det är att bedriva företagsverksamhet. Ett tryggt och säkert Finland måste vara ett mål i sig.

Trots redogörelsens optimistiska grundläggande antaganden om den hållbara tillväxten är framtiden förknippad med en hel del bekymmer. Att ha beredskap för detta är en av statens och samhällets viktigaste uppgifter, och det måste därför också beaktas i framtidsredogörelsen. I redogörelsen uppräknas ett antal faktorer som påverkar inte enbart den hållbara tillväxten eller välfärden utan också andra sektorer. De trender som nämns i redogörelsen (bl.a. befolkningsökningen, klimatförändringen, den ökande ojämlikheten, den offentliga ekonomins hållbarhetsgap och förändringarna i den globala ekonomin) ger ofrånkomligen återverkningar också på andra samhällsfunktioner, däribland försvaret.

Med stöd av sakkunnigyttrandena konstaterar utskottet att redogörelsen saknar en analys av risker, sårbarhet och inbördes beroenden. Samhällets globala sårbarhet har på senare år fått ökad aktualitet inte minst genom den ekonomiska krisen, den internationella terrorismen och frågorna kring cybersäkerhet. Redogörelsens mål för en hållbar tillväxt och allmän välfärd kan inte nås om till exempel säkerheten, den kritiska samhällsinfrastrukturen och samhällets livsviktiga funktioner är hotade. De framtida hoten mot säkerheten kommer med stor sannolikhet utmärkas av att de hänför sig till samhällena på ett övergripande plan.

Det ökande inbördes beroendet leder till att varje stat i sina beslut om ekonomin, samhällsutvecklingen och säkerheten är beroende av andra. Därför är det nödvändigt med såväl nationellt som internationellt samarbete och en gemensam approach i hanteringen av de utmaningar som anknyter till hållbar utveckling och säkerhet. Utskottet betonar att de olika förvaltningsgrenarna måste samarbeta ännu närmare än i dag för att vi ska kunna garantera säkerheten i samhället.

Beredningen av redogörelsen bör i framtiden sikta till att klarare än nu identifiera viktiga politiska, sociala, ekonomiska, miljömässiga, tek-

niska och lagstiftningsrelaterade utvecklingstrender. Beredningen skulle främjas av ökad inriktning på bredare tematiska och strategiska komplex i stället för på enskilda teman. Utskottet föreslår att frågorna i fortsättningen granskas på ett mer övergripande plan, inte bara utifrån några få sektorsrelaterade mål utan med hänsyn till det finländska samhället och dess välfärd i stort.

### Försvaret

Under utskottets sakkunnigutfrågningar har det lyfts fram att det för närvarande råder stabilitet i Finlands närmaste omvärld, men att det alltid kan ske förändringar i omvärlden. En trovärdig försvarsförmåga hos Finland är fortsatt en faktor som bidrar till säkerhetspolitisk stabilitet i Norden. De senaste decennierna har det skett omvälvande säkerhetspolitiska och militära förändringar i Nordeuropa och Östersjöregionen. Utskottet påminner om att den senaste tidens händelser i Ukraina visar att hot om och i värsta fall utnyttjande av militära maktmedel i dag såväl som i framtiden verkligen kan tillgripas för att nå de politiska målen. I de framtida besluten om Finlands försvar måste vi därför beakta säkerhetsläget i omvärlden och att besluten kan ha långsiktiga verkningar.

Vissa omständigheter som sammanhänger med Finlands geostrategiska läge måste beaktas. Det är viktigt att regelbundet och med lång framförhållning bedöma den omgivande säkerhetsmiljön, hur den utvecklas och de olika parternas agerande och målsättningar. Vår geostrategiska ställning vid gränsen till en stormakt och militärallians måste beaktas när vi planerar dimensioneringen och utvecklingen av försvarsmakten, inte minst med tanke på att kontaktytan mellan Nato och Ryssland alltmer förskjutits från Centraleuropa till Finlands närområden. Samtidigt ökar Baltikums och Östersjöregionens geostrategiska betydelse. Den strategiska betydelsen av Rysslands nordvästra delar ökar genom det växande intresset för den arktiska regionen. Under det senaste decenniet har missilförsvaret stigit fram som en ny faktor i regionen,

liksom även den fjärrverkan via land, hav och flyg som den vapentechniska utvecklingen tillåter. Utskottet påpekar att Finland också framgent måste ha beredskap för traditionella militära hot.

För att försvarsmakten ska kunna fullgöra sina grundläggande uppgifter krävs att dess militära kapaciteter motsvarar kapaciteterna i säkerhetsmiljön. Det är nödvändigt att planera på lång sikt och att konsekvent fullfölja planerna så att bland annat upphandlingen av försvarsmateriel kan göras planmässigt och på det mest ekonomiska sättet med hänsyn till statsfinanserna. Upphandlingsprocesserna är utdragna och kan pågå från några år till tio år. Om utvecklingslinjerna och resurserna läggs om med kort varsel leder det till ett ryckigt genomförande av planer, till ekonomiska risker och i värsta fall till onödiga investeringar och förlorade insatser.

### **Staten i en global miljö**

Genom den tilltagande globaliseringen är Finland allt starkare knutet till den europeiska och globala säkerhetsmiljön. Det har lett till att det i praktiken är omöjligt att särskilja den inre och den yttre säkerheten. Den främsta förklaringen till detta är att globaliseringen förändrat de internationella relationerna när det gäller såväl dessa strukturer som aktörerna. I och med att hotbilderna samtidigt tagit sig nya och alltmer varierande former räcker vår gamla världsbild i praktiken inte längre till för att förstå vad säkerheten och hotbilderna av i dag kräver. För att kunna svara på hotbilderna krävs ett tvärsektorielt nationellt och ett allt djupare internationellt samarbete.

Staterna och de internationella institutionerna är fortfarande starka aktörer, men de utmanas av icke-statliga aktörer. Sönderfallande eller funktionsodugliga stater och nationella eller övernationella extremrörelser kan hota samhällsfreden, den ekonomiska utvecklingen och det internationella samfundets stabilitet. Det internationella samfundet utsätts för stora utmaningar när det gäller bland annat miljöförändringar, rättvis fördelning av de ekonomiska re-

surserna och de sociala och humanitära frågorna. Dessutom ser det ut som kriserna blir allt mer komplicerade. Befolkningsökningen leder till allt svårare miljö-, klimat-, fattigdoms-, hunger- och människorättsproblem. Det försvagar staternas möjligheter att upprätthålla ordning och skapar utrymme för brottslighet.

Vi måste också komma ihåg att de yttre hoten kan sträcka sig innanför staternas gränser utan att de kan bemötas vid statens yttre gränser med traditionella medel. Ett centralt mål är att höja statens motståndskraft. Säkerhetsproducenterna har tillägnat sig nya modeller och arbetssätt som inte utgår från att säkerhetshoten måste elimineras fullständigt; i stället gäller det att dämpa och kontrollera hoten och att förebygga hot. Säkerhetspraxisen utvecklas allt mer mot att uppnå större elasticitet (resiliens).

Denna elasticitet avser förmågan att återgå till det ursprungliga tillståndet efter en överraskande störning. Finland måste bli ett samhälle vars centrala säkerhetsproducerande egenskap är dess förmåga att ta emot slag utan att de vitala funktionerna paralyseras.

Utskottet konstaterar vikten av att till exempel de centrala myndighetsfunktionerna kan säkras även om samhället är i obalans. De tekniska systemen och deras gränssnitt mot myndigheterna måste utformas med fokus på elastisk kapacitet. Till exempel måste kommunikationssystemen och anslutande elnät vara flexibelt och kunna tåla stötar och försvagningar utan att krascha helt. Sårbarheterna måste inventeras och åtgärder för att komma till rätta med dem utvecklas; det måste vara institutionellt, juridiskt och tekniskt möjligt att vidta åtgärderna i undantagsförhållanden.

### **Cybermiljön och digitaliseringen**

Utgående från sakkunnigyttrandena påpekar utskottet att den nya tekniken, däribland den digitala informationstekniken, har lett till nya, mer indirekta sårbarheter. Staternas kritiska system är utsatta för attacker från såväl statliga som icke-statliga angripare.

Cyber- eller IT-miljön är ett exempel på hur säkerhetsmiljön har förändrats. Den har genom sitt oberoende av geografin, sina tekniska egenskaper och genom de nya aktörernas frammarsch öppnat upp för nya perspektiv och medfört stora utmaningar för såväl allmänheten som myndigheterna. I takt med att säkerhetsområdet blir allt mer komplicerat ökar behovet av framförhållning och en sektorsöverskridande lägesbild.

En av de framtidstrender som lyfts fram i redogörelsen är digitaliseringen. Säkrandet av funktioner som är vitala med tanke på den övergripande säkerheten sker i allt högre grad i data-näten. Allt fler IT-experter arbetar med säkerhetsfrågor. Regleringen och övervakningen av hur IT-tjänster produceras och fungerar medför samtidigt svårigheter för myndigheterna. En central fråga är om kritisk information i ökande grad kommer att hanteras i separata nät eller om denna information kommer att integreras allt mer.

Utskottet påminner om vikten av att i anslutning till den digitala omvälvningen utveckla förutseende åtgärder så att allmänheten och samhället kan garanteras en tillräckligt säker informationsteknisk miljö. Det förutsätter adekvata resurser för myndigheterna, nödvändig ny lagstiftning samt ökat nationellt och internationellt samarbete.

### **Det arktiska området**

Det arktiska området, som tas upp också i framtidsredogörelsen, kommer att spela en stor roll i framtiden. Intresset för det arktiska området och behovet av att kunna operera där leder också till utveckling av de militära kapaciteterna. Vikten av att kunna utföra eftersökningar, bedriva räddningsverksamhet och röra sig (isbrytningskapacitet) accentueras i de arktiska staterna. Den militära närvaron ökar i det arktiska området, och stormakterna har varierande intressen. För närvarande strävar alla efter fredlig samvaro och is-smältningen har inte omedelbara militära effek-

ter. Hotet om militära konflikter i den arktiska regionen är i dag avlägset, men på 2030-talet kommer säkerhetsläget att vara mer utmanande.

Begreppet övergripande säkerhet kommer att bli viktigare också i det arktiska området. De hot som kan bli aktuella i området är miljöolyckor och olyckor som sammanhänger med det ökande fisket och den växande fartygstrafiken och turismen. Aktörerna i det arktiska området har ännu inte skapat tillräcklig beredskap för dessa hot. Det arktiska området är vidsträckt, krävande som verksamhetsfält och har dåliga kommunikationer. Inget enskilt land har kapacitet att möta en allvarlig katastrof, vilket förutsätter ett brett internationellt samarbete i området. Det internationella samfundet måste ta en mer aktiv roll när det gäller att avvärja katastrofer. Staterna måste tillsammans utveckla de kapaciteter som krävs för att bemöta hot och katastrofer i den arktiska miljön. Finland måste dock fortfarande följa den militära utvecklingen i det arktiska området och samtidigt upprätthålla kapaciteten till övervakning och försvar i sitt eget arktiska område.

### **Sammanfattning**

Det är tradition att välja ett tema, men utskottet understryker trots det att statsrådet inför beredningen av kommande framtidsredogörelser erinrar sig att framtiden inte är låst utan att det finns åtskilliga framtidsscenarioer. Detta bör alltså synas också i framtidsredogörelsen. Samtidigt måste man lägga vikt vid riskanalysen och vid vilka framgångsfaktorer — de facto uppnåbara sådana — som är nödvändiga för att det önskade framtidsscenarioet ska realiseras.

Framtidsredogörelsen understryker vikten av framsyn när det gäller utvecklingen i omvärlden. Utskottet stöder denna uppfattning och välkomnar en vidareutveckling av samarbetet inom hela statsförvaltningen när det gäller framsynen.

Utskottet påpekar att säkerheten främjas av att hela det finländska samhället mår bra och är funktionsdugligt och att ett säkert och tryggt samhälle lägger grunden för en hållbar tillväxt.

***Ställningstagande***

Försvarsutskottet anför

*att framtidsutskottet beaktar det som sägs ovan.*

Helsingfors den 5 mars 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jussi Niinistö /saf  
vordf. Seppo Kääriäinen /cent  
medl. Thomas Blomqvist /sv  
Timo Heinonen /saml  
Esko Kurvinen /saml  
Pentti Oinonen /saf  
Tuula Peltonen /sd

Eero Reijonen /cent  
Mikko Savola /cent  
Ismo Soukola /saf  
Eero Suutari /saml  
Sofia Vikman /saml  
ers. Jukka Kärnä /sd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Juha Martelius.