

Försvarsutskottet

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna för 2025—2028

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna för 2025—2028 (SRR 2/2024 rd): Ärendet har remitterats till försvarsutskottet för utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 23.5.2024.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetsdirektör, ekonomidirektör Kristiina Olsson, försvarsministeriet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt om försvarets verksamhetsmiljö och resursutsikter

(1) I statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna för 2025—2028 konstateras det för försvarsförvaltningens del bland annat att en nivåhöjning av anslagen i enlighet med förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön ingår som en permanent faktor i dimensioneringen av Försvarsmaktens omkostnader under de kommande åren. Dimensioneringen av anskaffningarna av försvarsmateriel inbegriper en nivåhöjning av anslagen för att förbättra försvarsförmågan i enlighet med förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön. Anslagsramen innehåller också finansiering på 1,1 miljarder euro för upphandling som ersätter materielstödet till Ukraina.

(2) Anslagen inom ramutgifterna omfattar under ramperioden sammanlagt 6,4 miljarder euro i finansiering för F 35-jaktplansprojektet och sammanlagt 570 miljoner euro i finansiering för projektet Flottilj 2020. I krishanteringsinsatser deltar cirka 450 personer under ramperioden, och de största insatserna är Libanon, Irak och Kosovo.

(3) Enligt redogörelsen justeras kostnadsnivån årligen enligt vedertagen praxis när det gäller anslagen för Försvarsmaktens omkostnader, anslagen för anskaffningar av försvarsmateriel och anslagen för den militära krishanterings materielutgifter och förvaltningsutgifter.

Utlåtande FsUU 4/2024 rd

(4) I redogörelsen fastställs också att den militära samordningen i anslutning till Finlands Nato-medlemskap fortsätter och att Finland förbereder sig på att bli en del av Natos regionala plan och delta i Natos fredstida uppgifter och skyldigheter i fråga om beredskap. Kostnaderna för medlemskapet har beaktats i ramen bland annat med hänsyn till Finlands andel av Natos militära budget, deltagandet i Natos program för säkerhetsinvesteringar och Natoinitiativet DIANA (Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic).

Uppfyllande av Natoförpliktelser under ramperioden

(5) Utskottet anser det vara nödvändigt att Finland fullt ut kan delta i planeringen av Natos försvar och genomförandet av den kollektiva avskräckningen. Tillräckliga resurser måste avdelas för detta arbete. Enligt erhållen utredning räcker den nuvarande ramnivån inte till för att täcka behoven till följd av medlemskapet i Nato, särskilt inte i slutet av ramperioden. Dessutom är de ändrings- och tilläggsbehov som den militära alliansen förutsätter i fråga om lokaler och områden ännu inte kända till alla delar. Om anslagsnivån för 2025—2028 hålls på den nu fastställda nivån, måste Försvarsmakten se över målen för genomförandet av Natos förpliktelser och prioriteringarna i fråga om Natointegrationen. Finansministeriet godkände inte försvarsministeriets framställning om ett tilläggsanslag på cirka 100 miljoner euro för uppfyllande av Natoförpliktelser under ramperioden 2025—2028.

(6) Utskottet konstaterar att finansieringsunderskottet i praktiken innebär att bland annat placeringen av personal i Natostrukturer bromsas upp avsevärt. Det totala antalet extra uppgifter enligt Nato beräknas uppgå till cirka 750 uppgifter före utgången av 2028.

(7) Utskottet anser att det är mycket kortsiktigt om Finland som ny medlem i alliansen inte fullt ut kan genomföra sina Natoförpliktelser. Utskottet betonar att Natomedlemskapet är ett viktigt arrangemang med tanke på Finlands säkerhet, och att om vi inte allokerar tillräckligt med resurser för det, minskar vi genom våra egna åtgärder avsevärt de fördelar som ett medlemskap i alliansen kan ge. I Natos strategiska koncept från 2022 bekräftas att Natos huvudsakliga syfte är att garantera medlemsländernas kollektiva försvar, som baserar sig på en 360 graders strategi. Strategin innebär i praktiken att allierade är beredda att bemöta alla de hot som identifierats i det strategiska konceptet och att försvara varandra i alla väderstreck.

Stöd till Ukraina och utveckling av Finlands nationella försvar

(8) Finland har gett Ukraina militärt stöd till ett värde av cirka 2 miljarder euro. Utskottet anser att det är nödvändigt att långsiktigt stödja Ukraina, eftersom Rysslands seger skulle ha katastrofala konsekvenser för det regelbaserade internationella systemet. Med tanke på den nationella försvarsförmågan är det ytterst viktigt att de kapaciteter som överlåtits till Ukraina ersätts till Försvarsmakten fullt ut. Detta är en nödvändig förutsättning för fortsatt stöd. Det är klart att det tar flera år att ersätta stödet, men enligt utskottet är risken hanterbar, särskilt nu när Finland är medlem i Nato. I mån av möjlighet är det dock bra att skynda på ersättningsprojekten. Utskottet betonar i detta sammanhang behovet av att snabbt öka försvarsmaterielproduktionen inte bara i Finland utan också på andra håll i EU. Utskottet har behandlat EU:s materialproduktionsinitiativ närmare i sitt utlåtande om EU:s fleråriga budgetram. Finland har avsevärt ökat produktionen av artillerigranater på 155 mm, delvis också med EU-stöd, men utskottet anser att det behövs ytterli-

Utlåtande FsUU 4/2024 rd

gare åtgärder. Finland är en betydande producent av artillerigranater inom unionen, och detta har också en bredare utrikes- och säkerhetspolitisk betydelse.

(9) Enligt utredning till utskottet har Finland klarat sig relativt väl i ansökningsprocesserna för återbetalning av stöd till Ukraina via den europeiska fredsfaciliteten, och under ramperioden får Finland cirka 380 miljoner euro tillbaka via fredsfaciliteten. I fortsättningen är återbetalningsprocenten för fredsfaciliteten 43 i stället för tidigare 55 procent, och dessutom allokeras bidrag från fredsfaciliteten i allt högre grad till stöd för gemensamma europeiska projekt, inte till enskilda medlemsländers stöd till Ukraina.

Utvecklande av värnplikten, repetitionsövningar, frivilligt försvar och krishanteringsveteranernas ställning under ramperioden

(10) Utskottet understryker att Finlands försvar baserar sig på en stark nationell försvarsförmåga som en del av alliansens kollektiva försvar och avskräckning. Den nationella försvarsförmågan baserar sig även i fortsättningen på allmän värnplikt, försvar av hela landet, en hög försvarsvilja och över huvud taget finländarnas starka stöd för utvecklingen av det nuvarande systemet.

(11) Grunden för utbildningen av reserven skapas av repetitionsövningar som leds av Försvarsmakten samt av frivilliga övningar. 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 Nato-medlemskapet.

(12) Utskottet granskade i sitt budgetutlåtande förra hösten läget för repetitionsövningar (FsUU 4/2023 rd). År 2024 utbildas cirka 25 000 reservister. Utskottet anser att det är klart att det behövs betydligt fler repetitionsövningar med tanke på att den krigstida styrkan är 280 000 personer. I utbildningen bör man ha som mål att utbilda minst 30 000 reservister per år. Antalet anställda inom Försvarsmakten måste i fortsättningen bättre motsvara höjningen av antalet repetitionsövningar.

(13) För ramperioden föreslås en årlig nedskärning på 20 miljoner euro i Försvarsmaktens omkostnader. Nedskärningen kan gälla till exempel repetitionsövningar, fartygstimmar inom Marinen, flygtimmar inom Flygvapnet eller utbildning av värnpliktiga. Utskottet anser att det är klart att det inte går att minska finansieringen av något av dessa. De värnpliktiga måste även i fortsättningen garanteras en högklassig utbildning. En kunnig och utbildad reserv är en viktig del av trovärdigheten i Finlands försvar. Enligt utredning till utskottet har försvarsförvaltningen möjlighet att rikta nedskärningar i omkostnaderna till andra budgetmoment inom försvarsförvaltningen. Utskottet förutsätter att de föreslagna nedskärningarna i omkostnaderna kompenseras fullt ut. Med beaktande av riksdagens budgetmakt måste det dock göras genom tilläggsbudgetar.

(14) Utöver de repetitionsövningar och frivilliga övningar som Försvarsmakten ordnar spelar också Försvarsutbildningsföreningen och andra organisationer för frivilligt försvar en viktig roll när det gäller att ordna och trygga förutsättningarna för reservisternas frivilliga övningar. Försvarsutbildningsföreningens nuvarande finansiering på cirka 7,5 miljoner euro per år gör det möjligt att ordna cirka 100 000 utbildningsdagar per år. Utskottet anser att Försvarsutbildningsfören-

Utlåtande FsUU 4/2024 rd

ingens verksamhet är utmärkt kostnadseffektiv och på ett viktigt sätt kompletterar Försvarsmaktens kvantitativt otillräckliga repetitionsövningsverksamhet. Utöver Förvarsutbildningsföreningen måste också finansieringen av verksamheten vid försvarsorganisationer som får stöd av försvarsministeriet vila på en hållbar grund så att minst dagens nivå tryggas (82 000 euro per organisation).

(15) Utskottet har i sina tidigare ställningstaganden ansett det vara viktigt att kvinnors möjligheter att delta i det frivilliga försvaret utvecklas. De kvinnor som inte har fullgjort militärtjänst kan i praktiken bara delta i den beredskaps- och säkerhetsutbildning som Förvarsutbildningsföreningen ordnar. Beredskaps- och säkerhetsutbildning kan ordnas av Förvarsutbildningsföreningen, men den finansieras med deltagaravgifter och annan privat finansiering. Utskottet konstaterar att det ur ett jämställdhetsperspektiv kan anses vara tvivelaktigt att det inte beviljas statligt stöd för beredskaps- och säkerhetsutbildning. Utskottet anser det vara ytterst 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.

(16) I redogörelsen för ramperioden konstateras det att besparingarna i statsunderstödsverksamheten uppgår till två miljoner euro per år under hela ramperioden, och dessa nedskärningar kan direkt riktas till finansieringen av försvarsorganisationerna. Enligt erhållen utredning utreder försvarsförvaltningen möjligheterna att inte rikta nedskärningar till finansieringen av Förvarsutbildningsföreningens och andra försvarsorganisationers verksamhet. Utskottet betonar att nedskärningar inte i någon utsträckning får riktas till det frivilliga försvaret, utan Förvarsutbildningsföreningens verksamhetsförutsättningar måste tryggas. Finansieringen av Förvarsutbildningsföreningens verksamhet har efter många år äntligen stabiliserats till en nivå som kan anses vara hållbar. Med beaktande av Förvarsutbildningsföreningens lagstadgade utbildningsuppgift och frivilligorganisationernas roll i att bevara reservisternas fältbehörighet blir det ohållbart om denna goda utveckling nu äventyras.

(17) Utskottet konstaterar att 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 Förvarsutbildningsföreningen. Enligt utredning har finansministeriet ställt sig avvisande till sådana avdragsrättigheter, men utskottet anser det vara viktigt att projektet förs vidare.

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 reservistutbildningen 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.

Utlåtande FsUU 4/2024 rd

Även utvidgningen av uppåden till att omfatta även kvinnor om några år sysselsätter Försvarsmaktens personal redan nu.

(19) Försvarsmaktens personalstyrka har minskat med omkring 25 procent under 2000-talet, från över 16 000 till drygt 12 000 personer. Utskottet konstaterar att tiden efter försvarsmaktsreformen konkret visat att Försvarsmaktens personaldimensionering inte motsvarar Försvarsmaktens expanderande uppdrag.

(20) I försvarsredogörelsen år 2021 drogs följande riktlinjer upp om personalsituationen: "Inom försvarsförvaltningen har man redan länge identifierat ett behov av att öka antalet anställda vid Försvarsmakten med ungefär 600 årsverken. Av dessa förverkligas ungefär 100 under den pågående valperioden. Målsättningen är att öka antalet anställda med 500 årsverken gradvis till slutet av 2020-talet så att det motsvarar det behov som åliggandena förutsätter. För att målsättningen som gäller beväringutbildare, 2,5 utbildare/pluton, ska kunna uppnås, måste antalet avtalsbundna soldater tryggas till en nivå av 350 årsverken." Utskottet konstaterar att förankringen av dessa riktlinjer har framskridit (se närmare utlåtandet om budgeten för 2024 FsUU 4/2023 rd) och dessutom har det beslutats att antalet avtalsbundna soldater från och med 2024 permanent ska höjas till cirka 500 årsverken.

(21) Utskottet konstaterar att det i den föregående försvarsredogörelsen inte var möjligt att ta hänsyn till de skyldigheter i fråga om personalökning som medlemskapet i Nato medför. Det är nödvändigt att i försvarsredogörelsen som lämnas till riksdagen hösten 2024 dra upp riktlinjer för hur mycket Försvarsmaktens personal behöver ökas. Då måste man i fråga om tilläggsresurserna granska Försvarsmaktens alla personalgrupper, inklusive de civila.

Militär rörlighet

(22) Det ligger i Finlands och hela alliansens intresse att projekt för militär rörlighet i Nordeuropa genomförs målmedvetet. Den militära rörligheten är en aktuell fråga i både Nato och EU, och i det nordiska försvarssamarbetet är det ett av spetsprojekten. Den nya strategin/visionen för det nordiska försvarssamarbetet ger den militära rörligheten en allt viktigare roll i det nordiska försvarssamarbetet.

(23) Utskottet anser att åtgärderna för att utveckla den militära rörligheten skyndsamt måste fortsätta bland annat för att göra den militära verksamheten över gränserna smidigare, förbättra beredskapen för världlandsstödet samt utveckla de logistiska kapaciteterna och de dubbla användningsområdena av och trafikkapaciteten hos transportinfrastrukturen. De mest kritiska bristerna i transportinfrastrukturen gäller landsvägs- och järnvägsledningarnas skick i väst-östlig och syd-nordlig riktning, trafikkapacitet och dubbla användningsområden i norra Finland, men betydande utvecklingsbehov finns också annanstans.

(24) Utskottet betonar att den militära rörligheten i fråga om logistisk infrastruktur måste utvecklas som en regional helhet i samarbete med i synnerhet Sverige och Norge. När trafiklederna utvecklas är det viktigt att man utöver den militära rörligheten också tar hänsyn till försörjningsberedskapen. En militär konflikt kan avsevärt försvåra sjötrafiken på Östersjön, vilket innebär att transporter som är kritiska med tanke på Finlands ekonomi och försörjningsberedskap måste kun-

Utlåtande FsUU 4/2024 rd

na styras via landfarlederna i norra Finland, hamnarna i Kvarken eller Bottniska viken utan att den militära rörligheten äventyras.

(25) Enligt utredning till utskottet fungerar samarbetet mellan försvarsförvaltningen och kommunikationsministeriet för att kartlägga projekt för militär rörlighet bra, och båda förvaltningsområdena förtjänar ett stort tack för detta. Finland har också lyckats bra med EU:s projektfinansiering för militär rörlighet. Om den nya kommissionen uppdaterar de finansiella instrumenten för trafiken är det viktigt att Finland i sin intressebevakning säkrar fortsättningen för det finansiella instrumentet Military Mobility.

Stödåtgärder för krishanteringsveteraner och värnande om veterantraditionen

(26) Utskottet har regelbundet i sina ställningstaganden lyft fram behovet att förbättra krishanteringsveteranernas ställning. Utskottet hänvisar också till skrivningarna i regeringsprogrammet om detta: ”Regeringen ser till att stödåtgärderna för Finlands krishanteringsveteraner motsvarar arrangemangen i de övriga nordiska länderna. De nuvarande stödarrangemangen för krishanteringsveteraner stärks genom att de befintliga tjänsterna samlas enligt principen om ett enda serviceställe (ett så kallat nationellt centrum för krishanteringsveteraner). Lagen om ersättning för olycksfall och tjänstgöringsrelaterad sjukdom i krishanteringsuppdrag ändras så att det blir möjligt att få vård också vid posttraumatiskt stressyndrom (PTSD). I lagen stryks tidsfristen på sex månader, som ofta leder till att personer inte omfattas av vården. Arbetet för att värna om veteranernas och lottornas traditioner ordnas utifrån förslagen i rapporten från den arbetsgrupp som utrett frågan.”

(27) Utfrågningen i utskottet gav en uppfattning om att det inte finns någon som aktivt driver frågan i statsrådet. Social- och hälsovårdsministeriet är ansvarigt för det konkreta genomförandet och finansieringen av de nämnda riktlinjerna, men där betraktas frågan i stor utsträckning som ett försvarspolitiskt projekt. Försvarsministeriet anser å sin sida att social- och hälsovårdsministeriet är ansvarigt för att driva projekten. Utskottet betonar med eftertryck att båda ministerierna är ansvariga för att se till att riktlinjerna i regeringsprogrammet framskrider. Försvarsförvaltningen har det praktiska kunnandet som den bör erbjuda till social- och hälsovårdsministeriet för att riktlinjerna ska kunna genomföras effektivt. Utskottet påpekar att det inte är fråga om stora utgiftsposter utan att det i sista hand saknas politisk vilja.

(28) När det gäller benämningen krishanteringsveteran konstaterar utskottet att det i fortsättningen är fråga om en onödigt restriktiv definition, eftersom det i och med de nya Natouppgifterna också kommer att bli Natoveteraner som man bör ta hänsyn till, på samma sätt som i fråga om andra internationella uppgifter där finländska soldater eventuellt tjänstgör.

(29) När det gäller att värna om veterantraditionen välkomnar utskottet att försvarsministeriets förslag om att stödja veterantraditionen 2025—2028 med ett årligt anslag på 900 000 euro möjliggörs. Utskottet välkomnar också att verksamheten och finansieringsansökningarna samordnas av Traditionsförbundet Eklövet.

Utlåtande FsUU 4/2024 rd

Finansiering av militär underrättelseinhämtning och utveckling av rymdlägesbilden

(30) Försvarsministeriet föreslog en årlig tilläggsfinansiering på 13—15 miljoner euro under ramperioden för finansiering av de uppgifter som lagstiftningen om militär underrättelseverksamhet kräver. Finansministeriet godkände inte förslaget. Med beaktande av Finlands krävande säkerhetspolitiska omgivning och beslutsfattarnas behov att få en aktuell lägesbild och förvarningstid är det enligt utskottet klart att resurserna till de militära underrättelsemyndigheterna måste vara hållbara. Det är fråga om ett viktigt projekt för den nationella säkerheten.

(31) Finansministeriet godkände inte heller finansieringen till inrättandet av en nationell rymdlägescentral (410 000—800 000 euro per år under ramperioden). Utskottet behandlade rymdlägesbildens betydelse i sitt betänkande om försvarsredogörelsen (FsUB 4/2021 rd, styckena 62—66) och konstaterade bland annat följande: "Rymdverksamheten har en stor strategisk betydelse för det finländska samhället, den nationella säkerheten och beslutsfattandet inom olika förvaltningsområden. Funktioner som är kritiska ur samhällets synvinkel, bland annat trafik- och luftfartstjänster, datakommunikationssystem, navigationsinformation och geografisk information, väderprognostisering och tjänster för jord- och skogsbruket, baserar sig på lösningar som satelliterna erbjuder. Därför är tillgången till satellitdata, dess mottagnings- och processförmåga och en rymdlägesbild näst intill i realtid centrala förmågor som måste upprätthållas nationellt."

(32) Utskottet ansåg i sitt betänkande att det är viktigt att projektet om att inrätta en nationell rymdlägescentral drivs målmedvetet. Mot denna bakgrund är det inte rimligt att neka finansieringen till detta projekt, särskilt inte med tanke på att kostnaderna för att inrätta centralen är rimliga. Utskottet framhäver att en lägescentral skulle garantera Finland självförsörjning vid övervakningen av riskerna i anslutning till rymden och rymdverksamheten, men å andra sidan också göra Finland till en trovärdig internationell samarbetspartner att räkna med.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Försvarsutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande FsUU 4/2024 rd

Helsingfors 23.5.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Jukka Kopra saml
vice ordförande Mikko Savola cent
medlem Miko Bergbom saf
medlem Timo Heinonen saml
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Tomi Immonen saf
medlem Mika Kari sd
medlem Jani Kokko sd
medlem Merja Kyllönen vänst
medlem Juha Mäenpää saf
medlem Hanna Räsänen cent
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Niina Malm sd.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.