Utlåtande FsUU 14/2018 rd─ RP 123/2018 rd

Försvarsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2019

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2019 (RP 123/2018 rd): Ärendet har remitterats till försvarsutskottet för eventuellt utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 22.10.2018.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- enhetsdirektör, ekonomidirektör Kristiina Olsson, försvarsministeriet
- kommendör, general Jarmo Lindberg, Försvarsmakten
- planeringschef, brigadgeneral Vesa Virtanen, Huvudstaben
- specialmedarbetare för kommendören, kmdr Jukka Anteroinen, Försvarsmakten
- planeringschef, överste Ahti Kurvinen, Armén
- planeringschef, överste Aki Puustinen, Flygvapnet
- biträdande befälhavare för planeringsavdelningen vid Marinen Marko Laaksonen, Marinen
- ordförande Elina Laiho, Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto MPHL ry
- ordförande Ville Viita, Officersförbundet
- huvudförtroendeman Terho Eironen, Underofficersförbundet rf
- ordförande Jyrki Lukkarinen, Befälsförbundet rf
- verksamhetsledare Pertti Laatikainen, Försvarsutbildningsföreningen
- verksamhetsledare Janne Kosonen, Finlands Reservofficersförbund rf
- vice ordförande Ismo Nöjd, Reservistförbundet
- generalsekreterare Tuija Karanko, Puolustus- ja ilmailuteollisuus PIA ry.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Utskottet konstaterar att de synpunkter på Finlands försvarspolitiska omvärld som kommer fram i förvarsredogörelsen och utskottets betänkande om den (FsUB 4/2017 rd — SRR 3/2017 rd) fortfarande är aktuella. Finlands säkerhets- och försvarspolitiska ställning är stabil och Finland är inte utsatt för något militärt hot. Däremot kan det sägas att det globala säkerhetsläget har försämrats

ytterligare. Det kommer konkret fram i att polariseringen mellan stormakterna har ökat, också i Östersjöområdet.

Den yttre och inre säkerheten är kraftigt sammanflätade, och de är omöjliga att skilja åt i världen av i dag. I de flesta fall har de allvarligaste hoten mot säkerheten i Finland internationellt ursprung eller kopplingar utanför Finlands gränser. Fenomen som kan beskrivas som hybridverksamhet har samband med den försämrade säkerhetssituationen i Europa.

Utskottet konstaterar att Finlands försvarsplanering ännu för några år sedan utgick från att läget kommer att eskalera så långsamt att längden på förvarningstiden är flera månader eller till och med flera år. Under de senaste tre åren har grundvalen för försvarsplaneringen i fråga om beredskapskraven förändrats väsentligt. Försvarsmakten har utöver en utbildningsorganisation allt mer också blivit en beredskapsorganisation. Försvarsmaktens beredskap har utvecklats både genom försvarsmaktens egna åtgärder och genom lagstiftningen. Enligt utredning ligger försvarsmaktens beredskap i dagsläget på en god nivå. Upprätthållandet av den höga beredskapen kräver dock mycket ekonomiska resurser och belastar försvarsmaktens personal betydligt.

Enligt utredning till utskottet ska försvarsmakten år 2019 prioritera upprätthållandet av en försvarsförmåga och en beredskap som är i linje med utvecklingen i omvärlden. Dessa uppgifter kan utföras inom den föreslagna budgetramen. Det krävs dock viss fördelning och prioritering i fråga om resurserna. Prioriteringarna när det gäller att utveckla Finlands försvarssystem är beredskap för samtliga försvarsgrenar, ersättande av kapaciteter som tas ur bruk samt underrättelse, cyberförsvar och fjärrpåverkan. Utskottet anser att prioriteringarna är förnuftiga och konstaterar att även myndighetssamarbetet mellan försvarsmakten, polisen och Gränsbevakningsväsendet behöver intensifieras ytterligare för att kunna svara på de komplexa hotbilderna.

Sakkunniga som utskottet har hört framhöll att det beror på om det som försvarsredogörelsen säger om resurserna genomförs huruvida försvarsmaktens kapacitet kan upprätthållas och utvecklas. I redogörelsen står det att behovet av årliga tilläggsresurser för att förbättra beredskapen utifrån förändringen i den säkerhetspolitiska miljön uppskattas till 55 miljoner euro från och med 2018 (i praktiken har man år 2018 och 2019 anvisat cirka 50 miljoner euro i tilläggsfinansiering för beredskapen). Dessutom uppskattas det årliga behovet av tilläggsresurser för att bevara nivån på försvarsmaktens materielinvesteringar från och med 2021 i enlighet med den parlamentariska utredningsgruppens rekommendationer till 150 miljoner euro utöver indexförhöjningarna. Det ekonomiskt klart största behovet enligt redogörelsen är genomförandet av strategiska kapacitetsprojekt under åren 2019—2031.

Försvarsmaktens nyckeltal år 2019

I propositionen om statsbudgeten för 2019 föreslås försvarsministeriets förvaltningsområde få 3 138 miljoner euro i anslag. Av detta belopp står mervärdesskatteutgifterna för ungefär 384 euro. Utskottet konstaterar att Finlands försvarsbudget, inklusive mervärdesskatter, för första gången överskrider tre miljarder euro år 2019. Under nästa årtionde, om HX-projektet blir av, uppgår den till över fyra miljarder euro. År 2019 är försvarsbudgetens andel av bnp 1,29 procent och räknat enligt internationella kriterier cirka 1,5 procent. I en internationell jämförelse (enligt Sipri/

Nato-kriterier) omfattar försvarsbudgeten även militärpensioner, en del av Gränsbevakningsväsendets utgifter och utrikesministeriets andel av utgifterna för militär krishantering.

För 2019 planeras följande verksamhetsnivå inom beväringsutbildningen: 35 krigsövningsdygn och andra terrängdygn, 18 000 utbildade reservister, 8 800 Hornetflygtimmar, 1 650 NH 90-helikopterflygtimmar och 1 300 fartygsdygn. Antalet beväringar som kommer att utbildas nästa år uppskattas till cirka 20 400. Utskottet konstaterar att dessa mål har legat på ungefär samma nivå sedan 2015.

Personalens betydelse för upprätthållande av försvarsförmågan

Utskottet konstaterar att utbildningen av 18 000 personer i fråga om repetitionsövningarna kan betraktas som den absoluta miniminivån, i synnerhet med tanke på att den krigstida styrkan höjdes med 50 000 personer i försvarsredogörelsen. Nivån på antalet deltagare i repetitionsövningarna kan ändå inte höjas från den nuvarande så att arbetsbelastningen inte blir för stor bland stampersonalen.

Att personalresurserna är knappa påverkar också möjligheterna att delta i militär krishantering. Enligt utredning till utskottet är det mycket svårt att höja nivån på Finlands deltagande i militär krishantering betydligt från dagens cirka 500 militärer. Det beror på en viss brist på stampersonal och reservister. Utskottet ser det som oroväckande att en synlig satsning på militär krishantering, vilket är ett viktigt element i Finlands utrikes- och säkerhetspolitik, också är hotad på grund av de knappa personalresurserna. Utskottet anser att Finland för att få ökat utrymme för politiskt beslutsfattande vid behov ska ha beredskap att skicka större truppsammansättningar även till nya operationer.

Utöver bevärings- och reservistutbildningen samt beredskapsuppgifterna avsätter försvarsmakten genom interna åtgärder över 200 personer till uppgifter inom cyberförsvar. Den här satsningen är enligt utskottet nödvändig för att utveckla cyberförsvaret, men en så pass betydande omfördelning av personalresurser gör det ännu svårare att klara av att sköta det allt bredare arbetsfältet. Utskottet påpekar att försvarsmakten också ska få nya uppgifter i anknytning till lagstiftningen om militär underrättelseinhämtning. Därtill bereder regeringen en proposition med förslag till en omorganisering av frivilligt försvar och en överföring av den militära utbildningen från Försvarsutbildningsföreningen till försvarsmakten. Den innebär att försvarsmakten kommer att behöva ungefär 40–50 tjänster till.

Utskottet är oroat över arbetshälsan hos de yrkesmilitärer och civilpersoner som tjänstgör inom försvarsmakten. Det är samma personal som används för att utbilda beväringar och reservister som ska genomföra en effektivisering av den militära beredskapen till följd av det militära försvarets förändrade handlingsramar och de nya beredskapsarrangemangen. Mellan utbildningsperioderna finns det inte tillräckligt med tid för vila och planering. Motsvarande utmaningar gäller också stödorganisationerna och underhållet då repetitionsövningarna kräver stödtjänster alla veckodagar. Dessutom används materielen hela tiden och då finns det inte tillräckligt med tid för service och underhåll.

Utskottet konstaterar att personalbristen under de senaste åren har avhjälpts genom akuta åtgärder såsom anställning av kontraktsanställda militärer. Systemet med kontraktsanställda militärer är nödvändigt eftersom det kompenserar bristen på utbildare och fungerar också som en kanal för att rekrytera yrkesmilitärer. Samtidigt är det klart att kompetensbasen hos kontraktsanställda militärer med värnpliktsbakgrund är snävare än hos yrkesmilitärer. Utöver systemet med kontraktsanställda militärer bör antalet yrkesmilitärer och civilpersoner inom försvarsmakten ökas.

Utskottet välkomnar förslaget om 100 nya tjänster i försvarsbudgeten för 2019. Tillskottet är ändå inte tillräckligt. År 2017 sades det i försvarsredogörelsen att antalet anställda efter försvarsmaktsreformen, cirka 12 000 personer, är minimibehovet när det gäller att utföra försvarsmaktens nuvarande uppgifter. Enligt utskottets utfrågning av sakkunniga behövs det flera hundra nya tjänster i försvarsmakten. Utskottet konstaterar att det naturligaste sättet att dra upp riktlinjer för en bestående höjning av antalet anställda är via den försvarspolitiska redogörelsen i början av nästa valperiod. Utskottet påpekar att även en parlamentarisk uppföljningsgrupp medverkar i arbetet. I samband med behandlingen av den försvarspolitiska redogörelsen godkände riksdagen ett uttalande om att ordna en parlamentarisk uppföljning till stöd för beredningen av redogörelsen. Utskottet anser att den modell för uppgörandet av en separat försvarspolitisk redogörelse som har använts under denna valperiod med fördel kan användas också i framtiden.

Försvarsmaktens fastighetsutgifter

Utskottet konstaterar att de områden som försvarsmakten använder främst ägs av Forststyrelsen och att försvarsmakten betalar hyra för användningen av dessa områden. Byggnaderna och konstruktionerna ägs av Senatfastigheter. Inom försvarsförvaltningen används ett system med ett slags kapitalhyra, där försvarsförvaltningen själv producerar underhållstjänsterna för byggnaderna via försvarsförvaltningens byggverk. Ägaren svarar för investeringarna i fastigheterna och försvarsmakten betalar hyra på det bundna kapitalet enligt statens allmänna principer.

Fastighetsutgifterna uppgår till cirka 270 miljoner euro år 2019, vilket motsvarar ungefär 10 procent av hela försvarsbudgeten. Enligt utredning till utskottet ökar försvarsmaktens fastighetsutgifter hela tiden trots att försvarsmakten med alla medel har försökt stävja kostnadsökningen. Försvarsmakten har bland annat avstått från en betydande mängd fastigheter.

Utskottet konstaterar att till exempel projektet för att bygga sprängämneslager, som kommer att slutföras senast 2022 och kostar 120 miljoner euro, med den nuvarande livscykelmodellen medför kostnader på cirka 500 miljoner euro för försvarsmakten.

Försvarsmaktens fastighetsutgifter är ohållbara och det ser ut som om kostnadsökningen inte kan stävjas inom ramen för den nuvarande verksamhetsmodellen. Utskottet anser att det finns en verklig risk för att försvarsmaktens kärnfunktioner på 2020-talet kan komma att äventyras om fastighetsutgifternas andel av försvarsbudgeten ökar ytterligare. Dagens verksamhetsmodell bör ses över kritiskt så snabbt som möjligt. Utskottet understryker att man måste ta ställning till denna fråga i början av nästa valperiod, antingen i form av riktlinjer i regeringsprogrammet eller i den försvarspolitiska redogörelsen.

Anskaffning av försvarsmateriel och reservdelar

För anskaffning av försvarsmateriel föreslås ett anslag på 772 miljoner euro år 2019. Utskottet konstaterar att staten år 2018 använde 480 miljoner euro för anskaffning av försvarsmateriel. Enligt utredning till utskottet beror skillnaden främst på att utbetalningarna i fråga om Flottilj 2020-projektet börjar och att staten år 2019 ska använda 260 miljoner för projektet. Därtill ingår en nivåhöjning på 20 miljoner euro i anslaget för 2019 i enlighet med riktlinjerna i den försvarspolitiska redogörelsen.

Utskottet påpekar att försvarsmakten, de strategiska kapacitetsprojekten borträknade, till sitt förfogande har cirka 500 miljoner euro per år för köp av ny och/eller begagnad materiel. Storleken på budgeten för grundanskaffning kan anses vara behäftad med utmaningar med tanke på arméns omfattande behov av materiel under nästa årtionde, i synnerhet förnyandet av bepansrade fordon, och med tanke på att priset på försvarsmateriel varje år stiger betydligt, uppskattningsvis upp till 7–10 procent per år. Enligt de sakkunniga som utskottet har hört finansieras materielanskaffningar utöver ur budgeten för grundanskaffning också med omkostnadsfinansiering. Nästa år ska cirka 50 miljoner euro av omkostnadsfinansieringen användas för materielanskaffningar. Därtill används en ansenlig summa pengar för upprätthållande och reparation av materiel, cirka 390 miljoner euro 2019.

Trots att underhållsbudgeten är omfattande finns det utmaningar med anskaffning av reservdelar och ammunition inom alla försvarsgrenar. På grund av att underhållsbudgeten inte räcker till blir man tvungen att förflytta reservdelar till exempel från ett flygplan till ett annat. Utskottet ser det som en mycket viktig princip vid anskaffning av ny materiel att man på ett hållbart sätt också beaktar livscykel- och reservdelskostnaderna. Utskottet påpekar att vikten av att hantera hela livscykeln i synnerhet vid den kommande HX-upphandlingen kommer att framhävas eftersom de nya jaktplanen ska kunna användas inom ramen för den nuvarande driftsbudgeten.

Frivilligt försvar och utveckling av reservistverksamhet

Det frivilliga försvaret är enligt utskottet av stor betydelse för ett trovärdigt finländskt försvarssystem och en hög försvarsvilja. Utbildningen som ordnas av Försvarsutbildningsföreningen och dess medlemsorganisationer kompletterar reservisternas kompetensbas på ett betydande sätt. Reservisternas frivilliga övningar spelar en viktig roll i bland annat upprätthållandet av skjutskickligheten och den fysiska funktionsförmågan. I denna verksamhet spelar reservistföreningarna en central och viktig roll.

Särskilt värdefullt är den frivilliga försvarsverksamheten i dagsläget där det inte ordnas tillräckligt med repetitionsövningar med tanke på behovet. Kalkylmässigt deltar bara cirka 6,4 procent av reservisterna i den krigstida styrkan på 280 000 personer i repetitionsövningarna årligen. En reservist kallas alltså till repetitionsövningar cirka en gång per 15 år.

Utskottet konstaterar att Försvarsutbildningsföreningen år 2017 utbildade cirka 34 000 reservister, varav cirka 8 000 reservister deltog i militär utbildning som försvarsmakten beställt och cirka 26 000 reservister i en utbildning som främjar militära färdigheter. Utskottet konstaterar att man vid försvarsministeriet bereder en proposition om en omorganisering av det frivilliga försvaret. I

samband med omorganiseringen ska den militära utbildningen överföras på försvarsmakten. Utskottet konstaterar att en sådan förändring kräver fler tjänster vid försvarsmakten. Utskottet anser att ändringen inte heller får försämra villkoren för Försvarsutbildningsföreningens eller dess medlemsföreningars verksamhet i framtiden.

Det konstateras i budgetförslaget att man i beväringstjänsten allt mer utnyttjar virtual- och simuleringssystem. Utskottet välkomnar denna utveckling och uppmanar försvarsmakten att utnyttja systemen mer också i utbildningen av reservister. Utskottet konstaterar att de elektroniska kommunikationskanalerna mellan värnpliktiga och försvarsmakten bör utvecklas också i den riktningen att försvarsmakten har så heltäckande information om reservisternas kompetensbas som möjligt. Nu förmedlas informationen till försvarsmakten i bästa fall slumpmässigt. En uppdaterad bild av reservisternas kompetensbas skulle effektivisera försvarsplaneringen och möjliggöra reservisternas tillgänglighet för de olika försvarsuppgifterna på bästa möjliga sätt.

I ett uttalande om värnpliktslagen 2007 förutsatte riksdagen att regeringen vidtar åtgärder för att beväringstjänstgöring ska beaktas i pensionen och hemförlovningspenning betalas till dem som hemförlovas. Vidare förutsatte riksdagen att de ekonomiska förmånerna för värnpliktiga förbättras ytterligare. Utskottet noterar att de ekonomiska förmånerna till värnpliktiga, till exempel dagpenningarna, har höjts de senaste åren. Däremot har planerna på att återinföra hemförlovningspenningen eller att beakta beväringstjänstgöringen i pensionen inte avancerat. Beslut om detta ska fattas inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde. Utskottet anser att utvecklingen av värnpliktssystemet är ett fundamentalt element i vårt försvar. Ett konkret sätt att förverkliga de nämnda planerna är att visa på ett stabilt samhällsstöd för att bevara och utveckla systemet med värnplikt.

Utskottet påtalar också problemet med osakligt bemötande av kvinnor i frivillig militärtjänst. Enligt utredning har man vid grundenheterna preciserat anvisningarna om att främja jämställdheten och jämlikheten. Man har ingripit i mobbning och trakasserier när de har kommit till chefernas kännedom. Försvarsmakten utreder lämpliga åtgärder för att ytterligare sänka tröskeln för att anmäla. Man håller på att utveckla även andra sätt att försvaga strukturer som skapar ojämlikhet. För närvarande utreder försvarsmakten bland annat andra länders erfarenheter av gemensamma förläggningsstugor för beväringarna och av delat boende på marinens fartyg. Enligt observationerna kan försvarsmakten vid behov genomföra ett försök med gemensamma förläggningsstugor.

Finlands försvarsindustri samt försvarssamarbetet inom EU

Den finländska försvarsindustrin intar en viktig roll i Finlands försvar särskilt i fråga om militär försörjningsberedskap och kapaciteten att upprätthålla systemen. Med tanke på fungerande vapensystem och sysselsättningen är det viktigt att materielen kan tillverkas, underhållas, repareras och uppdateras här hemma i så stor utsträckning som möjligt. Den finländska försvarsindustrin sysselsätter direkt 7 500 personer.

Utskottet konstaterar att statsrådet i april 2016 godkände ett principbeslut om att trygga den tekniska och industriella grunden för Finlands försvar. Utskottet ser det som viktigt att riktlinjerna i principbeslutet syns i försvarsmaktens anskaffningar också i praktiken. Utskottet betonar att för-

svarsmakten alltid bör göra anskaffningar i hemlandet när det kan motiveras med orsaker relaterade till försörjningsberedskap eller kapacitet.

Det är av största vikt att försvarsministeriet, försvarsmakten och den finska försvarsindustrin intensifierar samarbetet för att bidra till att Europeiska försvarsfonden och de projekt som genomförs inom ramen för den på bästa möjliga sätt tjänar utvecklingen av Finlands nationella försvar och möjliggör att finska försvarsindustriföretag, också små och medelstora företag, kan medverka i projekt på unionsnivå. Försvarsutskottet har bedömt olika initiativ till fördjupat försvarssamarbete inom EU i ett utlåtande (FsUU 15/2018 rd).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Försvarsutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 18.10.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Ilkka Kanerva saml
vice ordförande Mika Kari sd
medlem Thomas Blomqvist sv
medlem Marisanna Jarva cent
medlem Antti Kaikkonen cent
medlem Seppo Kääriäinen cent
medlem Krista Mikkonen gröna
medlem Markus Mustajärvi vänst
medlem Lea Mäkipää blå
medlem Markku Pakkanen cent
medlem Jaana Pelkonen saml
medlem Mika Raatikainen saf
medlem Jari Ronkainen saf
medlem Mikko Savola cent
ersättare Eero Reijonen cent.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.