Försvarsutskottet

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2019—2022

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2019—2022 (SRR 1/2018 rd): Ärendet har lämnats till försvarsutskottet för eventuellt utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 18.05.2018.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- budgetråd Petri Syrjänen, finansministeriet
- enhetsdirektör, ekonomidirektör Kristiina Olsson, försvarsministeriet
- enhetschef, brigadgeneral Antti Lehtisalo, försvarsministeriet
- miljöråd Matias Warsta, försvarsministeriet
- äldre avdelningsstabsofficer Matti Kemppilä, försvarsministeriet
- avdelningsstabsofficer Vesa Halinen, försvarsministeriet
- avdelningsstabsofficer Sami Roikonen, försvarsministeriet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Vad beträffar försvarsministeriets förvaltningsområde består planen för de offentliga finanserna 2019–2021 av en kort beskrivning av de projekt och åtgärder som infaller under perioden. Anslagsnivån för försvarsministeriets huvudtitel uppgår till 3,2 miljarder euro 2019 och stiger under ramperioden till 4,5 miljarder euro. Höjningen är huvudsakligen en följd av den planerade finansieringen för försvarsministeriets projekt för utvecklande av den strategiska kapaciteten. I anslagen för 2021—2022 ingår den uppskattade finansieringen på 1,0 miljarder euro per år för de första åren av HX-jaktplansprojektet och de årliga utgifterna för projektet Flottilj 2020.

Omkostnaderna utökas med finansiering för skötseln av de nya lagstadgade uppgifter som lagen om militär underrättelseinhämtning förutsätter. I materiel- och förvaltningsutgifterna för militär

krishantering görs dessutom ett tillägg på grund av de fortsatta insatserna i Libanon och Irak och insatsen i Afghanistan.

Utskottet fokuserar i detta utlåtande på att bedöma besparingar i de offentliga finanserna 2020—2029 och försvarsförvaltningens fastighetskostnader.

Besparingar i de offentliga finanserna 2020—2029

Regeringen beslutade i samband med planen för de offentliga finanserna våren 2017 att utvidga beslutet i regeringsprogrammet att minska kommunernas uppgifter och skyldigheter med 1 miljard euro till att gälla hela den offentliga sektorn. I fråga om digitalisering av statens verksamhet och utveckling av produktiviteten minskas statens samtliga omkostnader från och med 2020 med 0,5 procent per år baserat på omkostnaderna per förvaltningsområde minus utgifterna för lokaler. För omkostnaderna inom justitieministeriet, inrikesministeriet och försvarsministeriet samt Tullen gäller ett mål på 0,3 procent.

Med de nuvarande allokeringsgrunderna utgör försvarsförvaltningens andel av det planerade målet för produktionsbesparingar cirka 4,8 miljoner euro 2020 och ökar årligen så att det uppgår till cirka 48 miljoner euro 2029. Totalt uppgår besparingarna inom den offentliga sektorn för försvarsförvaltningens område till cirka 180 miljoner euro 2020—2029.

Enligt erhållen utredning är den planerade nedskärningen inom den offentliga sektorn ojämförligt störst för försvarsförvaltningens del. Nedskärningen äventyrar möjligheterna att utveckla och upprätthålla försvarsförmågan på lång sikt. Försvarsmakten har inga möjligheter att finna nya produktivitetsbesparingar och exempelvis de resurser som har frigjorts av digitaliseringen används för att utveckla cyberkapaciteten. Utskottet konstaterar i sammanhanget att försvarsmaktens verksamhet under de senaste åren redan med hårda tag har strömlinjeformats särskilt genom försvarsreformen. I det sammanhanget sjönk försvarsmaktens personalstyrka från cirka 14 500 till nuvarande 12 000 personer.

De sakkunniga som utskottet har hört tog upp att nedskärningen i den offentliga sektorn är så betydande att den senast i början av 2020-talet medför ett behov av att se över hela försvarssystemet på nytt. Utskottet delar oron över att besparingarna inverkar dramatiskt på försvarsmaktens verksamhetsförmåga och beredskap. Signifikant för besparingarnas dimensioner är att i slutet av nästa decennium är det årliga sparmålet nästan 50 miljoner euro — således samma summa som i försvarsredogörelsen anvisades årligen för att utveckla beredskapen.

Försvarsförvaltningens fastighetskostnader

Försvarsförvaltningens fastighetskostnader har under det senaste decenniet ökat snabbare än övriga utgifter för det militära försvaret. Fastighetsutgifternas andel av det militära försvarets utgifter har under de senaste åren utgjort cirka 11 procent av hela budgeten. Försvarsförvaltningens lokalkostnader uppgår 2018 till cirka 260 miljoner euro och lokalkostnaderna väntas stiga med 20 miljoner euro netto fram till år 2022.

Försvarsförvaltningens fastigheter har betydande särdrag. I lokalerna avhandlas militära hemligheter, vissa lokaler ska uppfylla krav på strukturell säkerhet och i vissa lokaler måste kontinuerlig användning kunna garanteras i alla förhållanden. Därför kan planering och underhåll av försvarsförvaltningens lokaler inte läggas ut, utan uppgifterna sköts av Försvarsförvaltningens byggverk. Lokalernas ägarförvaltning i Finland koncentreras till Senatfastigheter, och försvarsförvaltningen förfogar som enda statlig kund över en så kallad kapitalhyresmodell där ansvaret är fördelat på två aktörer. Enligt de sakkunniga som utskottet har utfrågat är kapitalhyresmodellen komplicerad och förorsakar friktion i systemet.

Det är utomordentligt viktigt, menar utskottet, att försvarsförvaltningen i en krävande säkerhetspolitisk miljö kan upprätthålla och utveckla sin verksamhet på ett sätt som garanterar ett trovärdigt försvar för Finland i alla förhållanden. Mot den bakgrunden måste det säkerställas att andelen stödfunktioner såsom lokalkostnader av det militära försvarets omkostnader hålls skäliga i förhållande till utgifterna för kärnverksamheten.

Utskottet fäste uppmärksamhet vid den krävande kostnadsstrukturen för försvarsförvaltningens fastigheter redan i sitt betänkande om försvarsredogörelsen (FsUB 4/2017 rd) och konstaterade att att de fortsatt ökande fastighetsutgifterna verkar vara svåra att stävja trots de massiva spar- och anpassningsåtgärderna. I sitt betänkande föreslog utskottet att det inom statsförvaltningen genast startas en utredning av alternativa handlingsmodeller. Kostnadstrycket kommer framöver att öka också till följd av investeringar i skyddsutrymmen som krävs på grund av strategiska kapacitetsprojekt, förbättringar av lagerlokaler för sprängämnen i syfte att uppfylla kraven i lagstiftningen och renoveringar för att förbättra inomhusluften i kaserner. Utskottet förutsätter att kasernerna planeras och underhålls så att man blir av med problemen med inomhusluften.

Utskottet finner det behövligt att närmare utreda den modell som aktualiserats vid utfrågningen av sakkunniga, där ägarförvaltningen för alla säkerhetsmyndigheters fastigheter — eller alternativt endast försvarsförvaltningens fastigheter — överförs till ett nytt verk dit en del av de nuvarande Senatfastigheterna samt Försvarsförvaltningens byggverk överförs i sin helhet. I det nya systemet kan statens fastighetsägande fortfarande i mycket hög grad vara koncentrerad (det nya verket, Senatfastigheter, Forststyrelsen och vissa mindre innehavarverk), men de olika sektorernas behov kan beaktas klart bättre i styrningen av verken än för närvarande.

Utskottet instämmer i sakkunnigbedömningen också om att det vore ändamålsenligt med avseende på statens övergripande fördel att rikta en större del än nu av den markegendom som används för skogsbruk och skydd till lägen där man kunde nå ett slags dubbel nytta genom att stödja säkerhetsbehoven vid sidan av det egentliga användningssättet.

Slutsatser

I planen för de offentliga finanserna konstateras det entydigt att man säkerställer att försvaret är trovärdigt under alla omständigheter och utvecklar det så att det svarar mot de ökade kraven i verksamhetsmiljön. Det står enligt utskottets mening i bjärt konflikt med de överdimensionerade besparingarna inom den offentliga sektorn och med fastighetsutgifternas okontrollerade ökning. Utskottet vill betona att försvarsplaneringen måste görs genom de redogörelser som lämnas varje regeringsperiod: de definierar försvarets långsiktiga utvecklingsplaner. Försvarsredogörelsen

från 2017 och försvarsutskottets betänkande om den utgör en tydlig färdplan för hur Finlands försvar bör utvecklas i ett tidsperspektiv på 8—12 år.

Utskottet konstaterar att åren 2015—2018 har försvarsmakten genom interna åtgärder och tilläggsfinansiering förmått öka sin beredskap till en helt ny nivå. Samtidigt har betydande lagprojekt satts i kraft som ger säkerhetsmyndigheterna nya befogenheter att svara mot hoten från hybridvärlden. Den okontrollerade ökningen av fastighetskostnaderna och de överdimensionerade offentliga besparingarna leder enligt utskottets uppfattning i början av 2020-talet till en situation där de strategiska grundantagandena i Finlands försvarsstrategi — försvar av hela landet, allmän värnplikt och militär alliansfrihet — måste ändras på ett sätt som det inte fanns någon överenskommelse om i försvarsredogörelsen.

Utskottet ser det som nödvändigt att ompröva de offentliga besparingarna för försvarsförvaltningen. En ny översikt, senast vid regeringsförhandlingarna 2019, krävs också för frågan om ägande av försvarsförvaltningens fastigheter och skydd för försvarsförvaltningens och andra säkerhetsmyndigheters strategiska objekt.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Försvarsutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 17.5.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Ilkka Kanerva saml
vice ordförande Mika Kari sd
medlem Thomas Blomqvist sv
medlem Timo Heinonen saml
medlem Antti Kaikkonen cent
medlem Seppo Kääriäinen cent
medlem Krista Mikkonen gröna
medlem Markus Mustajärvi vänst
medlem Markku Pakkanen cent
medlem Jaana Pelkonen saml
medlem Mika Raatikainen saf
medlem Jari Ronkainen saf
medlem Mikko Savola cent
medlem Satu Taavitsainen sd
ersättare Pauli Kiuru saml
ersättare Eero Reijonen cent.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.

AVVIKANDE MENING

Motivering

För att försvarsmakten ska kunna utvecklas balanserat och kostnadseffektivt måste vi ha en tydlig bild av vad som är de viktigaste resurserna och hur de ska finansieras, och väsentliga förändringar måste gå att förutse. I planen för de offentliga finanserna 2019—2022 är nivån på försvarsministeriets huvudtitel 3,2 miljarder euro 2019 och stiger till 4,5 miljarder euro fram till 2022.

Ökningen beror på strategiska upphandlingar, främst HX-projektet. Också de nya underrättelselagarna ökar kostnadstrycket: såväl underrättelsesystemet med sina helt nya befogenheter som den nationella verksamheten och det internationella samarbetet kräver sitt.

Under planperioden avsätter regeringen den första lånade miljarden för jaktplansköp. Skuld är skuld också när det köps jaktplan. De övriga upphandlingarna av försvarsmateriel blir på årsnivå 4—7 procent dyrare. Allt detta ställer vissa krav på den proaktiva ekonomiplaneringen.

Finlands allmänna ekonomi- och sysselsättningsutveckling står inte på så stabil grund som dagens nyckeltal låter påskina. En åtstramning av det internationella läget, handelskrig, instabila förhållanden i Europa och flyktingproblemet kan snabbt ge återverkningar på det ekonomiska läget i Finland. Då realiseras de risker som hör ihop med den största vapenanskaffningen i Finlands historia, det vill säga HX-projektet.

Anslagen för Finlands försvar är primära på så sätt att det politiska beslutssystemet i praktiken redan har knutits till de strategiska upphandlingarna. Vid sidan av det går Finland i tilltagande utsträckning in för EU:s fördjupade försvarssamarbete. Det kräver pengar — först för forskning och utveckling, senare för upphandlingar genom försvarsfonden.

Stressnivån bland försvarets personal har ökat. Trots det prioriterar Finland nu upphandling av hårdvara före försvarspersonalens arbetshälsa. Finland ska ha ett eget trovärdigt försvar, men det får inte betyda att de totala kostnaderna för exempelvis strategiska upphandlingar inte ska kunna ifrågasättas.

Försvarsutskottets utlåtande

Försvarsutskottet beskriver i sitt utlåtande väl de faktorer som kan ifrågasätta de strategiska grundantagandena i Finlands försvarsstrategi i början av 2020-talet. Försvarsmaktens marginaler reduceras också av miljardbesparingen för den offentliga sektorn, som har vältrats över på försvarsministeriet, av de okontrollerade fastighetskostnaderna, av kostnaderna för att öka beredskapen och av de tidigare genomförda personalnedskärningarna.

Utskottet vill ändå inte ifrågasätta de totala kostnaderna för de strategiska upphandlingarna trots att det är den helhet som till sina dimensioner är mest betydande och som innehåller flest risker.

Utlåtande FsUU 5/2018 rd
Avvikande mening

Förslag

Jag föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 17.5.2018

Markus Mustajärvi /vänst