

FÖRSVARETS UTMANINGAR PÅ LÅNG SIKT

slutrapport från
den parlamentariska utredningsgruppen



Försvarets utmaningar på lång sikt

Slutrapport från
den parlamentariska utredningsgruppen

Bild: Riksdagen/Vesa Lindqvist

Riksdagen

Helsingfors 2014

ISBN 978-951-53-3564-7 (hft.)

ISBN 978-951-53-3565-4 (PDF)

Innehåll

Sammanfattning.....	3
1 Inledning.....	6
2 Försvarets omvärldskrav.....	7
Omvärldsförändringar	7
Verkningarna av Ukrainakrisen	8
Geostrategiska förändringsfaktorer	9
Försvarssamarbete	9
Krigs- och stridsbilden samt väpnade styrkor: utveckling i närområdet under 2020-talet	11
Riktlinjer i redogörelserna 1997–2012	13
3 Försvarsmakten 2015	16
Försvarsmactsreformen	16
Den allmänna värnplikten	17
Försvarets uppgifter.....	18
Finlands militära försvar	18
Stöd till andra myndigheter.....	18
Internationell militär krishantering.....	19
Att upprätthålla och utveckla förmågorna	20
4 Utvecklingsperspektiv för försvarsmaktens förmågor	22
Armén.....	22
Marinen	23
Flygvapnet	24
Övriga delområden inom försvarssystemet	25
Militär underrättelse.....	25
Försvarsmaktens ledningssystem.....	26
Försvarsmaktens logistiksystem	26

5 Vad krävs för att bibehålla försvarsförmågan?	28
Behov av tilläggsfinansiering enligt statsrådets redogörelse 2012	29
Alternativa nivåer för investeringarna i försvarsmateriel	29
Slutsatser	33
 Kompletterande yttrande	 34
Avvikande uppfattning.....	36

Sammanfattning

För närvarande finns det inget militärt hot mot Finland, men förändringar kan ske. Slutsatser som gäller hur försvaret ska dimensioneras och utvecklas måste dras med beaktande av omvärldsförändringar och Finlands geostrategiska läge på gränsen till en militär allians och med en stormakt som granne.

Globaliseringen kännetecknas av ett ökat inbördes beroende, samtidigt som förändringar sker snabbare, oförutsägbarheten och osäkerheten ökar och strategiska överraskningar är möjliga. När krigsbilden förändras blir metodarsenalen för insatserna bredare och användningsmöjligheterna mångsidigare. Krigföring påverkar hela samhället, inte bara de väpnade styrkorna. Det blir allt svårare att identifiera och i synnerhet att förutse krigsstarter. Situationen i Ukraina är ett exempel på en kris där man målinriktat använt sig av såväl politiska och ekonomiska som militära påtryckningsmedel. Informationskrig och cyberattacker utgör ett väsentligt inslag i metodarsenalen.

Östersjön är Finlands strategiskt sett viktigaste logistikled. Läget mellan Ryssland och Nato är allt mer spänt, och dessa aktörers geografiska beröringsyta ligger numera i Finlands närområde. De baltiska länderna har fått ökad geostrategisk betydelse, samtidigt som kontrollen över inloppet till Finska viken åter är en väsentlig strategisk faktor. Det arktiska området får större betydelse i och med att nya farleder öppnas.

Finlands försvarssamarbete utgår från det nationella försvarets behov. Försvarssamarbetet stärker Finlands internationella och säkerhetspolitiska ställning. I fråga om att upprätthålla och utveckla samverkansförmågan accentueras de multinationella utbildnings- och övningsinsatsernas betydelse. Utveckling av Finlands förmågor kräver försvarssamarbete, men försvarssamarbete ger inga militära säkerhetsgarantier. En försvarsallians är försvarssamarbete i dess mest långtgående form.

Interoperabilitet är ett prioriterat utvecklingsområde för både väststaterna och Ryssland. Stridskrafterna i närområdet består fortsatt av armén, marinen och flygvapnet, och det är meningen att interoperabiliteten ska ge snabb och överraskande koncentration av effekter. Stormakterna utnyttjar luft-, rymd- och informationsdimensionen och eftersträvar ett informationsövertag. Fredstida grupperingar får allt mindre betydelse, medan hög beredskap, förmåga till kraftkoncentration, digitalisering och informationskontroll hör till de faktorer som blir allt viktigare. Förmågan att påverka på långt distans från marken, havet och luften och via datanätet utanför landets gränser får allt mer tyngd.

Det primära målet med att Finlands militära försvarsförmåga upprätthålls är att skapa en förebyggande tröskel mot bruket av militärt våld och mot hot om militärt våld samt beredskap för att avvärja eventuella angrepp. Att upprätthålla en förebyggande kapacitet kommer att kvarstå som en prioritering inom försvaret också i framtiden. Detta kräver att försvaret har reell förmåga för sitt uppdrag. Behovet av ett försvar

kvarstår samtidigt som det ställs allt mer mångsidiga krav. Försvarsmakten måste ha resurser att svara mot både konventionella militära hot och mer utvidgade hot. Det måste även i fortsättningen finnas beredskap mot användning av militära maktmedel.

Grundvalen för vår försvarsförmåga kommer alltjämt att utgöras av en till uppgifterna anpassad försvarsstrategi plus de trupper och den krigsmateriel som strategin kräver. Hela den tjänstdugliga åldersklassen utbildas och ingår sedan i krigsförbanden. Det är bara genom allmän värnplikt som Finland kan uppnå en kvantitativt och kvalitativt tillräcklig krigsplaceringsduglig reserv för krigsbefattningar. Samtidigt lägger vi upp en kunskaps- och färdighetsmässig grund för samhället när det gäller att klara av utmaningar vid kriser.

Grunden för förmågan förebygga och avvärja måste utgöras av att trupperna har tillräcklig kapacitet. I en del av systemen måste hög beredskap upprätthållas för att bestrida överraskningar och förhindra lamslagning. De nationella styrkorna måste användas i taktiken. Trupperna måste utrustas med tillräcklig och tidsenlig försvarsmateriel och ges adekvat utbildning. I krissituationer är det stöd som samhället i övrigt kan ge avgörande för att det militära försvaret ska lyckas. För militär försörjningsberedskap krävs ett försvar som ingår i internationella nätverk.

Efter försvarsmaktsreformen motsvarar försvarsmakten de ekonomiska kraven i fråga om storlek, grundstruktur och dimensionering. Finansieringen av reformen har ända skett på materielens bekostnad. Försvaret och försvarsförmågan har nu dimensionerats för den miniminivå som går att bevara om försvarsmakten får de tilläggsresurser som enligt kalkylerna behövs för materielinvesteringar. Den nuvarande försvarsbudgeten är inte tillräcklig för de behövliga materielinvesteringarna. Försvarsmaterielens kvantitet utgör en särskild utmaning. Eventuella brister i truppernas stridsuthållighet och beredskap måste avhjälpas systematiskt. Utan extra resurser kommer situationen i fråga om truppustrustning inte att förbättras och försvaret kommer att kunna fullgöra sitt uppdrag bara i några år till.

Försvarets uppgifter kräver högre handlingsberedskap och stridsuthållighet. I ljuset av den senaste tidens händelser håller särskilt frågan om hög handlingsberedskap på att få ny betydelse i Europa. De medel försvarsmakten har i dagens läge medger inte några märkbara förbättringar av truppernas nuvarande beredskap.

Finland kommer att ha samma behov av ett försvar i fortsättningen och även försvarets uppgifter kommer att förbli desamma, men däremot kan det behövas ytterligare granskning av hur det nationella försvaret genomförs, hur omfattande försvarssamarbetet ska vara och vad det ska innefatta. Utan en tillräckligt hög nivå på materielinvesteringarna kommer hörnstenarna för försvaret, dvs. försvar av hela landet, allmän värnplikt och militär alliansfrihet, att behöva omvärderas redan under den kommande regeringsperioden.

Gruppens viktigaste slutsats är att åtminstone den tilläggsfinansiering som försvarsförvaltningen för fram i den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen (SRR12) behövs för att avhjälpa bristerna i de materiella förmågorna. Ingen av de finansieringslösningar som gruppen granskat fyller emellertid anslagsbehovet för de signifikanta förmågeprojekt vi står inför på 2020-talet (ersättande av Hornetplanen

och av marinens stridsfartygskapacitet). 2020-talets lösningar ska behandlas under regeringsperioden 2019–2023.

Helsingfors 1.10.2014

Ilkka Kanerva, ordförande (saml)

Johannes Koskinen, vice ordförande (sd)

Medlemmar

Esko Kurvinen (saml)

Tuula Väättäinen (sdp)

Sari Palm (kd)

Thomas Blomqvist (sv)

Seppo Kääriäinen (cent)

Eero Reijonen (cent)

Jussi Niinistö (saf)

Tom Packalén (saf)

Annika Lapintie (vänst)

Anni Sinnemäki (gröna)

Ersättare

Sofia Vikman (saml)

Mika Kari (sdp)

Risto Kalliorinne (vänst)

Tuija Brax (gröna)

Ismo Soukola (saf)

Mari Kiviniemi (cent)

Stefan Wallin (sv)

Peter Östman (kd)

Permanent sakkunniga

Försvarsministeriet:

Arto Räty, Esa Pulkkinen, Hannu Ojala, Manu Tuominen, Rami Peltonen

Utrikesministeriet: Jaakko Laajava

Huvudstaben: Juha Rannikko, Pasi Välimäki

Sekreterare

Heikki Savola, Juha Martelius

1 Inledning

Statsrådets säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse 2012 innehåller grunderna och riktlinjerna för den reformering av försvarsmakten som ska genomföras före 2015. Reformarbetet framskrider enligt utsatt tidsplan. Reformen är nödvändig för att 2020-talets försvar ska kunna byggas upp, men den räcker inte i sig som svar på försvarsförvaltningens utmaningar på lång sikt. Det håller på att uppkomma en obalans mellan det måltillstånd för vårt försvar som beskrivs i redogörelsen och de tillgängliga resurserna om man ser på de behov som finns att upprätthålla och utveckla förmågorna på 2020-talet. Denna obalans gäller framför allt resurserna för anskaffning av försvarsmateriel och blir påtaglig redan detta årtionde.

Det är med tanke på denna utmaning som Carl Haglund den 10 oktober 2013 tillsatte en parlamentarisk utredningsgrupp med uppgift att för riksdagen ta fram mer allsidig och ingående information om försvarets framtida utvecklingsutmaningar. Den 12 juni 2014 gav minister Haglund gruppen tilläggstid till och med den 30 september 2014 för att den ska kunna bilda sin egen uppfattning utifrån den inhämtade informationen. Utredningsgruppen tillsattes också delvis till följd av riksdagens betänkande om redogörelsen, där riksdagens förutsatte att statsrådet vidtar åtgärder för att riksdagen i början av nästa valperiod har tillgång till en utredning om de utmaningar försvaret ställs inför på lång sikt och hur vi kan svara på utmaningarna.

Som ordförande för gruppen fungerar riksdagsledamot Ilkka Kanerva (saml), och alla riksdagspartier har företrädare i gruppen. De större partierna har två medlemmar och de mindre en vardera. Gruppen fick hjälp av permanenta sakkunniga från försvarsförvaltningen och utrikesministeriet. Dessutom hörde den experter inom olika områden.

Viktiga frågor som utredningsgruppen tog fasta på var vad utvecklingen av vår säkerhetspolitiska miljö och vårt samhälle kräver av det militära försvaret, vilka de centrala förändringsfaktorerna är och hur de påverkar försvaret samt hur Finland kan upprätthålla sin försvarsförmåga i framtiden. Enligt redogörelsen får "nästa regering (...) bedöma hurdana möjligheter det finns att tillgodose det behov av tilläggsresurser som försvarsförvaltningen har fört fram och dess verkan på hur väl man håller fast vid den valda försvarslösningen".

För att de långsiktiga utmaningarna ska kunna hanteras och lösningar finnas krävs det en grundlig genomgång av de centrala försvarspolitiska prioriteringarna. Utredningsgruppen utsträckte sin granskning ända till 2020- och 2030-talen, eftersom försvarsplaneringen kräver att man ger akt på de långsiktiga utvecklingstrenderna. Utvecklingen av försvarsmaktens materiella beredskap förutsätter att man följer utvecklingen under en tidsperiod som sträcker sig över flera regeringsperioder.

2 Försvarets omvärldskrav

Omvärldsförändringar

Trots att Finlands omvärld utvidgas har geopolitiken och närområdena fortsatt central betydelse för vårt land. Förändringar i de arktiska områdena, det ökande energiberoendet och utvecklingen i Östersjöområdet kommer oundvikligen att påverka Finland. Geopolitiken har fortfarande stor betydelse även om vi inte längre befinner oss i en geopolitisk konstellation av typen "kalla kriget".

Samtidigt som hotbilderna utvidgas kvarstår möjligheten att använda militära maktmedel och på motsvarande sätt kvarstår behovet av ett militärt försvar. Det finns allt fler sätt att ha inflytande på, och försvaret måste kunna svara på både traditionell krigföring och olika kombinationer av maktmedel. Militär styrka kan i ökad utsträckning komma att vara ett inslag när maktmedel används för sig eller i kombination. Också indirekta hot om militär styrka kan förekomma. Inflytandet behöver inte alltid uppnås på fysisk väg, utan önskad verkan kan uppnås på olika sätt. Informationskrigföring, insatta specialstyrkor och cyberattacker är en väsentlig del av metodarsenalen, vilket exempelvis märktes på Krim. I frågor som gäller närområdet måste vi särskilt beakta utvecklingen i Ryssland och landets agerande som en regional stormakt som försöker stärka sin ställning som global aktör. Ur Finlands synvinkel är det viktigt att följa hur relationerna dels mellan Nato och Ryssland, dels mellan EU och Ryssland utvecklas plus utvecklingen av annat försvarssamarbete.

Östersjön är Finlands strategiskt sett viktigaste logistikled. Finland är ett land med låg självförsörjningsgrad och är därför starkt beroende av utrikeshandeln. Samtidigt är Finland politiskt och ekonomiskt en integrerad del av västvärlden. EU har redan från början även haft försvarspolitisk betydelse för oss. Samtidigt måste det sägas att EU inte är en försvarsallians. I EU-fördraget sägs det att Nato "för de stater som är medlemmar i denna också i fortsättningen ska utgöra grunden för deras kollektiva försvar och den instans som genomför det" (artikel 42.7 i EU-fördraget).

Sveriges senaste försvarspolitiska rapport är från maj i år. Avsikten där är att höja försvarsanslaget gradvis med 600 miljoner euro fram till 2024. Regeringen har också meddelat att den har för avsikt att utveckla sin försvarsförmåga bl.a. genom att förse flygvapnet med långräckviddiga flygburna jaktrobotar och fler flygplan och marinen med ubåtar och att stärka arméns luftvärnssystem. Den svenska debatten om den nationella försvarsförmågan har varit aktiv ända sedan början av 2013. Också Sverige följer noga situationen i Ukraina och generellt den säkerhets- och försvarspolitiska utvecklingen i Ryssland samt hur stridskrafterna får ökad kapacitet.

Enligt den svenska rapporten är ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt mot Sverige fortsatt osannolikt, men däremot ser man att risken för konflikter i närområdet har ökat. Kritiken mot Rysslands agerande är synnerligen direkt. En annan tydlig förändring är att tonvikten inom försvarstänkandet flyttas från internationella insatser tillbaka till ett försvar som betonar det nationellt försvaret och närområdet.

En av slutsatserna är att Sverige beslutat öka sin beredskap, och ett av exemplen är att återinföra militär närvaro på Gotland. Dessutom debatteras läget och möjligheterna i fråga om Sveriges internationella samarbete allt mer. Enligt rapporten ska den operativa förmågan upprätthållas och i så stor utsträckning som möjligt utvecklas tillsammans med andra inom ramen för bilaterala och multilaterala samarbeten. En konkret åtgärd som också nämns i rapporten är initiativet till ett närmare samarbete mellan Sverige och Finland.

De senaste årens lokala och regionala politiska kriser som inkluderat bruk av vapenmakt har börjat plötsligt efter en snabb händelseutveckling på bara några månader (exempelvis Georgien 2008, arabvåren och nu senast Ukrainakrisen). Eventuella framtida militära konflikter kan gälla tvister om exempelvis politiskt inflytande, logistiska förbindelser, råvaror, befolkningsgruppers ställning, naturresurser och energi.

Verkningarna av Ukrainakrisen

Situationen i Ukraina är ett exempel på en kris där man använt sig av såväl traditionella som nya politiska, ekonomiska och militära påtryckningsmedel. Krisen har långtgående verkningar på det samlade säkerhetspolitiska läget i Europa och därmed också på säkerheten i norra Europa och Östersjöområdet.

Det militära försvarets omvärldskrav förändras. Nya former av maktmedel används och samtidigt blir gränserna dem emellan allt mer oklara. Det blir allt svårare att se var gränsen mellan statlig och icke-statlig påverkan går. Trots detta hör möjligheten till användning av konventionella medel eller till hot om sådan användning fortfarande till staternas metodarsenal.

Rysslands agerande i Ukraina är ett exempel på s.k. hybridkrigföring där man kombinerar militära och icke-militära metoder, täckoperationer, aggressiva informationsoperationer, cyberattacker, ekonomiska, politiska och militära påtryckningar, uppvigling av konflikter inom befolkningen och skapande av oklarhet och obalans. Specialstyrkor används i större utsträckning och mer mångsidigt redan i krisens inledningsskede. Det blir svårare att bestämma när krisen börjar. När förändringar sker snabbare, oförutsägbarhet råder och läget är ovisst blir den strategiska förvarningstiden kortare och överraskningar möjliga.

Hotbilderna i omvärlden kommer i framtiden allt mer att gälla samhället över lag. I synnerhet informationsoperationer är ett sätt att påverka hela samhället. Vid omvärldsförändringar accentueras tryggheten av de vitala samhällsfunktionerna, kriställigheten och försörjningsberedskapen.

Geostrategiska förändringsfaktorer

En granskning av försvarets tillstånd och vilka krav som ställs på försvaret innefattar alltid en bedömning av de geostrategiska förändringsfaktorerna.

Spänningen mellan Ryssland och Nato finns kvar trots att man på 1990-talet antog att samarbetet skulle utvecklas. Deras geografiska beröringsyta har förflyttats från Centraleuropa också till Finlands närområden. I synnerhet har de baltiska länderna fått ökad betydelse på ett par årtionden och denna betydelse skulle fortsätta att växa snabbt i ett läge där spänningen mellan Nato och Ryssland ökar.

Kontrollen av det område som innefattar södra delen av Östersjön, Kaliningrad och Vitryssland har fortfarande avgörande betydelse för det militära läget kring Östersjön. Kontrollen över inloppet till Finska viken har åter blivit ett viktig strategisk faktor. Dessutom håller förbindelserna mellan S:t Petersburg och Kolahalvön – båda inom Finlands närområde – på att bli allt viktigare.

Det arktiska området får större betydelse i och med att nya farleder öppnas. I Ryssland har Kolahalvön fått ökad betydelse till följd av förändringar på de arktiska områdena och av att kärnvapnen relativt sett blivit en viktigare del i landets strategi. Inom det nordatlantiska området accentueras möjligheterna att använda marinen, flygvapnet och fjärrverkande vapensystem.

Natoländernas USA-ledda missilförsvarssystem har blivit en ny faktor under de senaste åren också i Europa. Den vapentekniska utvecklingen har lett till att fjärrverkan från land och hav och mot mark- och havsmål har kommit att bli ett viktigt inslag när det gäller användningen av militära maktmedel.

I och med krisen i Ukraina håller Nato på att flytta fokus för verksamheten allt mer i riktning mot utveckling av alliansens kollektiva försvar. En omedelbar åtgärd är att öka Natoövningarna och att övningstemat allt mer gäller uppgifter inom det kollektiva försvaret. På mer lång sikt ska alliansen få en handlingsplan för bättre beredskap. I praktiken innebär detta sannolikt bland annat utveckling av Natos beslutsprocesser och trupper i hög beredskap. I Finlands närområden, särskilt Östersjöområdet, kommer dessa utvecklingsåtgärder att märkas genom ökad Natonärvaro.

Försvarssamarbete

Säkerhetshoten i omvärlden och det ökande ömsesidiga beroendet i ekonomiskt hänseende förutsätter ett brett försvarssamarbete. Detta märks i Europa, där länder intensifierar sitt samarbete för att se till att de har de förmågor som behövs och för att försvara europeiska värderingar och intressen. Ett närmare försvarssamarbete gör att bättre kan upprätthålla sina militära förmågor och interdependensen ökar. Kapacitetsutvecklingen och viljan att upprätthålla samverkansförmågan har lett till att EU:s och Natos beredskapstrupper och de tillhörande utbildnings- och övningsinsatserna har vuxit i betydelse. Beslut om utvecklat partnerskap fattades under Natotoppmötet i Wales.

Finlands deltagande i försvarssamarbete (inkl. militär krishantering) har fortsatt varit aktivt såväl bilateralt (t.ex. med Förenta staterna och Sverige) och regionalt (Nordefco) som på europeisk nivå (EU och Nato). Utrikesministeriet håller på att ta fram en utredning om Finlands internationella säkerhets- och försvarspolitiska samarbetsarrangemang.

En utvecklingstrend inom det internationella försvarssamarbetet är regionalisering. Finland utvecklar sitt samarbete på ett sätt framför allt gör det möjligt att beakta det nationella försvarets behov. Aktivt handlande garanterar att områdena, målen och strukturerna för samarbetet stöder Finlands nationella ändamål.

Ett närmare samarbete leder emellertid inte till att skillnaden mellan försvarssamarbete och medlemskap i en försvarsallians försvinner. Utveckling av Finlands kapacitet kräver försvarssamarbete, men ger inga militära säkerhetsgarantier. En försvarsallians är försvarssamarbete i dess mest långtgående form. Där planerar, övar och beslutar medlemmarna hur de militära resurserna ska användas vid en eventuell kris. I krissituationer kommer dessutom Natoländernas inbördes arrangemang (inkl. försörjningsberedskapen) i första hand, medan eventuella behov utanför alliansen får komma i andra hand. Medlemskap i en försvarsallians binder ihop medlemmarna, vilket ökar det ömsesidiga beroendet och ger medlemmarna bättre möjligheter att specialisera sig.

I fråga om försörjningsberedskapen är det viktigt att ha nationell beredskap och upprätthålla kritisk kompetens, men samtidigt lika viktigt att se till att försvarsförvaltningen har fungerande internationella kanaler och kontakter för upphandling och därmed tillgång till materiel. Finland är beroende av internationellt samarbete för utveckling och upprätthållande av sina militära förmågor och för sin militära försörjningssäkerhet. Ett intensifierat samarbete är nödvändigt för att trygga förmågorna. Samarbetsmålen inom de olika kombinationerna och strukturerna stöder och kompletterar varandra. Försvarssamarbete ger också möjlighet att finna stöd och komplettering till försvarets resurser och att därmed stärka Finlands säkerhetspolitiska ställning. Perspektivet måste vidgas från materiellfrågor och samordnad upphandling till kapacitet – större helheter som består av utrustning och dess användare, kompetens, förmåga och effektivitet. Gemensamma materielanskaffningar är en av de största utmaningarna som samarbetsområde, och där är inga snabba resultat och kostnadsbesparingar att vänta. Alltför stora förväntningar på internationellt försvarssamarbete och medföljande kostnadsbesparingar bör undvikas när man försöker finna lösningar på försvarsmaktens aktuella anslagsutmaningar.

Den potentiella nytta som ett försvarssamarbete kan ge är ändå så pass stor att ett fördjudat samarbete lönar sig och är ett obligatorium. Exempelvis har samarbetet med Sverige resulterat i möjligheter till rationell och ekonomisk verksamhet åtminstone i fråga om övningar och krishanteringsuppdrag. Dessutom kompletteras kompetensen och den internationella kompatibiliteten också med hjälp av Natopartnerskapet, eftersom Nato är den viktigaste aktören när det gäller att etablera verksamhetsmodeller och standarder. Exempelvis har Europeiska unionen inga egna standarder för militär krishantering, utan unionen använder lösningar som Nato tagit fram och som garanterar samverkansförmåga.

Krigs- och stridsbilden samt väpnade styrkor: utveckling i närområdet under 2020-talet

Beaktansvärda faktorer i fråga om försvarsmakten är följande:

- Armén, marinen och flygvapnet består, och det är meningen att interoperabiliteten ska ge en snabb och överraskande koncentration av effekter.
- Stormakterna utnyttjar luft-, rymd- och informationsdimensionen och eftersträvar ett informationsövertag.
- Fredstida grupperingar får allt mindre betydelse hos stormakterna, medan hög handlingsberedskap, förmåga till kraftkoncentration, digitalisering och informationskontroll hör till de faktorer som blir allt viktigare.
- Kapaciteten att påverka på lång distans från marken, havet och luften och via datanätet utanför landets gränser får allt mer tyngd.

Krigsbilden bör ses globalt, på närområdesnivå samt särskilt med avseende på uppgifterna för Finlands försvar. Krigsbilden innehåller inte bara konventionellt bruk av väpnade styrkor, utan också olika former av krig, kriser och militär krishantering, informations- och cyberoperationer, statsinterna oroligheter och terrorism. Följderna drabbar samhällets funktion och medborgarnas levnadsförhållanden. Det blir allt svårare att identifiera och i synnerhet att förutse när krig och kriser börjar.

I Finlands närområde innefattar traditionell krigföring (försvarsmaktens 1 uppgift), störningssituationer som berör samhället (försvarsmaktens 2 uppgift) och militär krishantering (försvarsmaktens 3 uppgift). Övningen i att använda konventionella styrkor ökar och vi bereder oss på konventionella hot. Nato intensifierar övningarna i Europa och även i Finlands närområde. Det påverkas bl.a. av den planliga avslutningen av insatsen Isaf i Afghanistan och den ökade militära aktiviteten till följd av situationen i Ukraina.

Utvecklingen av de väpnade styrkorna i västländerna i närområdet styrs dels av kraven från krishantering, dels av kraven från Natos försvarsplanering (inkl. artikel 5) och de nationella behoven. I det multinationella försvarssamarbetet avancerar sambruket av förmågorna, dvs. "pooling", men inte delandet av dem, dvs. "sharing". I fråga om projekt relaterade till sambruk av förmågor har vi redan nått konkreta resultat. Ett exempel på ett välfungerande gemensamt projekt är samverkan mellan tolv länder, bland dem Finland och Sverige, i fråga om att koordinera strategiska lufttransporter. De medverkande länderna opererar tillsammans tre strategiska transportflygplan av typen Boeing C 17.

Allt eftersom materielen åldras satsar man främst på att förlänga dess livslängd. Med högre pris per enhet för material blir det färre system som anskaffas. I framtiden krävs också betydande nyanskaffningar för de väpnade styrkorna i närområdet. En del

av de länder som övergått till yrkesmilitär har upplevt betydande rekryteringsproblem, kostnadstryck och ökat behov av avancerad teknik. Den totala militära kapaciteten i västländerna i närområdet har fortsättningsvis minskat sin volym och samtidigt förändras deras kapacitet i relation till Rysslands väpnade styrkor. Det har medverkat till att betydelsen av ett gemensamt försvar betonas bland medlemsländerna i Nato.

Interoperabilitet är ett prioriterat utvecklingsområde för både väststaterna och Ryssland. Förmåga till gemensamma insatser innebär att förmågorna inom två eller flera försvarsgrenar används i samma insatsområde och i utvecklingen av dem betonas förmågan att hantera var striderna äger rum (till lands, till sjöss, i luften, i rymden, i informationsvärlden), förmågan att påverka på lång distans, missilförsvarsförmågan och cyberförmågor. De gemensamma insatserna för de väpnade styrkorna i närområdet omfattar de ovan nämnda styrkorna, dvs. armén, marinen, flygvapnet, informations- och specialtrupper och de kräver ett gemensamt system för ledning, underrättelse och lägesbild samt logistik.

Huvuddelen av 2020-talets stridssystem baserar sig på 2000-talets teknik och på materiel som delvis har moderniserats. Enskilda system baserade på ny teknik tas stegvis i bruk. De största omställningarna kommer från kombinationen av hög beredskap, bättre utbildningsnivå och förändrade användningsprinciper.

Vid insatser till lands betonas snabba och överraskande attacker för att erövra områden och skydda den egna verksamheten samt hög handlingsberedskap och slagkraft hos mekaniserade förband – försvars- och anfallsstrid. Det viktiga med avseende på försvaret av Finland är att ha en högre handlingsberedskap som står i proportion till omvärlden samt en slagkraft och förmåga att genomföra markinsatser inom hela riket som en del av det regionala försvarssystemet.

Vid insatser till sjöss betonas stridsgruppernas handlingsberedskap, rörlighet och utnyttjandet av det elektromagnetiska spektrumet samt användningen av precisionsvapen för fjärrverkan vid gemensamma insatser. Det viktiga i fråga om Finlands sjöförsvar är att ha en hög handlingsberedskap och slagkraft som står i proportion till omvärlden. Förmågan att trygga de västliga förbindelserna är en del av försvarssystemets förebyggande kapacitet.

Vid insatser i luften betonas en hög handlingsberedskap, flexibilitet samt förmåga att snabbt bilda ett fokusområde och koncentrera styrkorna dit. I insatser i luften ingår insatser med moderna jaktplan med flera roller (5 generationen) i alla väderleks- och belysningsförhållanden, användning av precisionsvapen för fjärrverkan samt användning av obemannade luftfarkoster. Viktigt i fråga om Finlands luftförsvar är att i proportion till omvärlden ha en hög handlingsberedskap, avvärjningsförmåga samt förmåga att skydda för samhället och försvarsmakten kritiska objekt som en del av försvarssystemets förebyggande kapacitet.

Informationsinsatser är numera en etablerad del av de gemensamma insatserna. De inverkar på samhället, medborgarna och de väpnade styrkorna. I dem ingår både psykologiska insatser och cyberinsatser. Väsentligt med avseende på Finlands verksamhet är förebyggande verksamhet såsom tidsenlig lagstiftning, kompetens och

en ökning av den allmänna kunskapen i samhället. I fråga om specialtrupper måste en mer omfattande och mångsidig användning beaktas genast vid krisens inledningsskede.

Vid fjärrverkan når vapensystemens räckvidd från 300-2 500 kilometer i fråga om konventionella missilsystem till 10 000 kilometer i fråga om kärnvapenbärande missiler. Viktigt för Finlands del är förmågan att skydda sig för verkningarna, förmågan att säkerställa de system som är kritiska för egen verksamhet, att återställa kapaciteten och förmågan att påverka motståndaren.

Riktlinjer i redogörelserna 1997–2012

Statsrådets redogörelseprocess har bestämt riktningen för Finlands säkerhets- och försvarspolitik allt sedan 1997. I redogörelserna definieras försvarets målbild och försvarsstrategi. Vid sidan av redogörelseförfarandet lägger försvarsministeriets strategiska plan grunderna för hela förvaltningsområdets långsiktiga planering och utveckling samt förvaltningsområdets verksamhet och resursanvändning på kort och medellång sikt. Försvarsmaktens strategiska plan styr upprätthållandet och utvecklingen av de militära förmågorna på lång sikt.

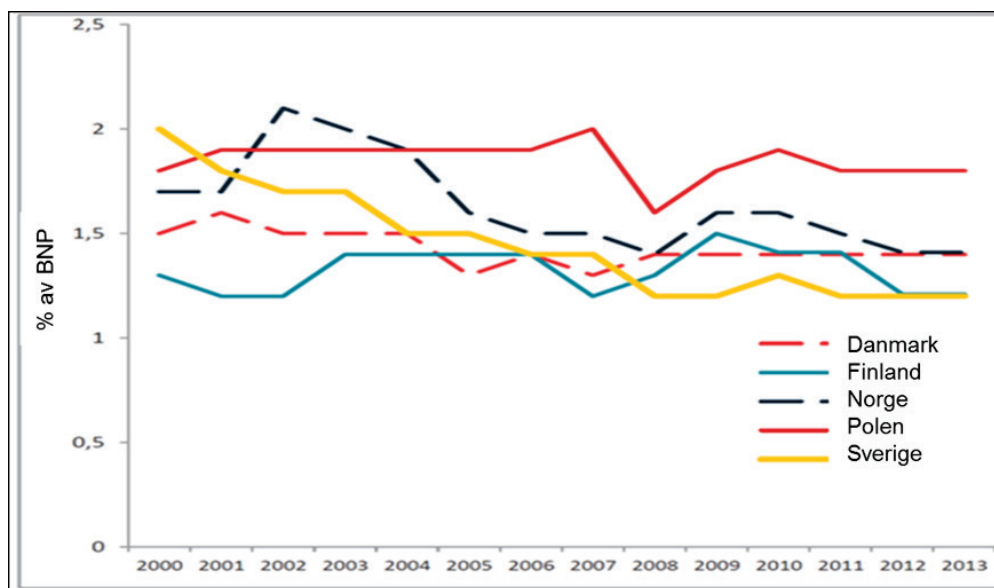
Redogörelseförfarandet har erbjudit försvarsförvaltningen centrala grunder för den långsiktiga försvarsplaneringen. De riktlinjer som övergriper regeringsperioderna och partigränserna har varit av särskild betydelse i fråga om resurserna. Försvaret planeras och utvecklas på lång sikt. I det avseendet börjar det framstå som en kritisk utmaning för försvarsplaneringen att planeringen av statsfinanserna under de senaste åren har blivit betydligt mer kortsiktig. De ändringar i riktlinjer som framkommer i redogörelserna har motsvarat utvecklingen i den säkerhetspolitiska miljön. Redogörelserna visar på internationalisering, engagemang i att svara på säkerhetshot enligt en bred säkerhetsuppfattning, utvidgade militära hotmodeller samt anpassningen av försvarsmaktens strukturer till denna förändring.

I redogörelserna från slutet av 1990-talet var en fokusering på Finland och effekterna av det kalla kriget centrala frågor med verkningar på försvarspolitiken. Senare har Finland i tilltagande utsträckning framträtt som en del av en mer global säkerhetspolitisk miljö. I slutet av föregående århundrade intog det traditionella militära hotet fortfarande den mest centrala rollen i hotscenarierna. I början av 2000-talet har omfattande militära hot och regionala kriser i tilltagande utsträckning flyttat fokus till nya och icke-militära hot, bl.a. som en följd av 2001 års terrorattacker. Utvecklingen av försvarsmaktens krigstida styrka har motsvarat de förändrade hotbilderna. När 1997 års redogörelse utarbetades var den krigstida styrkan fortfarande över 500 000 soldater. Efter det har vi haft en jämnt sjunkande trend. I 2012 års redogörelse fastställdes att den krigstida styrkan ska vara ca 230 000 soldater från 2015.

Fram till 2012 års redogörelse försågs försvaret som bas för planeringen med en resursram som skulle gälla i framtiden, åtminstone till nästa regeringsperiod. Försvarsutgifternas andel har genomgående i redogörelserna fastställts till ca 1,3

procent av bruttonationalprodukten. I olika sammanhang har preciserande höjningar gjorts i försvarsbudgetarna på grund av en förestående strukturreform (1997), ersättningen av infanteriminorna (2004) respektive utmaningar i fråga om strukturer och höjda kostnader (2009).

Trots riktlinjerna har endast en del av höjningarna genomförts enligt planen. Ett undantag i fråga om definitionen av resurser utgörs av 2012 års redogörelse som endast upptog förvaltningsområdets bedömning av sitt behov av extra anslag, och besluten om de egentliga riktlinjerna överläts till nästa regering. När man beaktar den allmänna prishöjningen på försvarsmateriel och verksamheter förfogar vi nu över mindre medel för att upprätthålla Finlands försvarsförmåga än vid millennieskiftet.



Figur 1: Försvarsutgifternas andel av bruttonationalprodukten (källa: FOI)

De senaste redogörelserna betonar bland militära hot strategiska angrepp utan att bortse från möjligheten av omfattande angrepp. Användningen av militära maktmedel är snabbare och mer precis såväl regionalt, tidsmässigt som kvantitativt. Bekämpningen av hot har utvidgats i riktning mot ett mer övergripande försvar av samhället och medborgarna samt främjande av den internationella säkerheten. Stormaktsutvecklingen samt händelserna i Georgien, Krim och östra Ukraina har ändå visat på betydelsen av en hög beredskap och en internationell försvarsförmåga.

Betydelsen av internationell samverkan har betonats särskilt på 2000-talet som en följd av utvecklingen i omvärlden och delvis också som en följd av kraven på ökade resurser. Den internationella samverkan har ansetts öka allt mer i betydelse, men den har aldrig setts som en direkt lösning på utmaningarna i det nationella försvaret. De

säkerhets- och försvarspolitiska redogörelserna har från första början fastställt att den nationella försvarsförmågan ska tryggas oavsett om vi är allierade eller inte.

De grundläggande principerna för försvarspolitiken och försvaret består, men i övrigt har försvarsmakten varit föremål för ständiga förändringar. Försvarsmaktens strukturer för freds- och krigstid har förändrats. Kraven och utmaningarna har ökat men resurserna har inte höjts. Finlands försvarsstrategi har under hela perioden varit principen för ett regionalt försvar, som har genomförts med hjälp av allmän värnplikt med sikte på att försvara hela landet. Relevanta strukturella och materiella reformen har genomförts på grundval av den förändrade krigsbilden och samhällsutvecklingen. Kraven på myndighetssamarbete och internationellt samarbete har ökat i omfattning. Teknik, materiel och verksamhet är dyrare och omvärlden ställer högre prestationskrav. I den miljö där vi opererar efter det kalla kriget ställs vi inför växande utmaningar när det gäller att samordna uppgifter och resurser.

3 Försvarsmakten 2015

Försvarsmaktsreformen

Försvarsmaktsreformen tvingades fram av att de nuvarande anslagen inte räcker till för att upprätthålla försvarsmaktens nuvarande struktur och storlek. Försvarsmaterielen blir dyrare och den allmänna kostnadsnivån stiger. Dessutom har andelen tjänstedugliga i åldersklasserna minskat. Utan försvarsmaktsreformen hade försvarsmakten under de närmaste åren ha hamnat i en finansiell återvändsgränd.

Samtidigt med att försvarsmaktsreformen verkställdes sänktes försvarsmaktens finansieringsram betydligt för åren 2012–2015. Det handlar om en sänkning av ramnivån på ca 10 procent. Planeringen av försvarsmaktsreformen inleddes redan innan budgetnedskärningarna var kända.

Målet med försvarsmaktsreformen är att se till Finlands militära försvarsförmåga samtidigt som försvarsmaktens storlek och verksamhet bringas i balans med finansieringen. Kostnadsstrukturen korrigeras och de fredstida verksamhetssätten och strukturerna reformeras för att uppnå bestående kostnadsbesparingar. Besparingar söks särskilt i fråga om personalkostnader och fastighetsutgifter. Samtidigt blev inskränkningar i materielfinansieringen nödvändiga för att nå den givna finanseringsnivån och finansiera omställningen. Försvarsmaktens storlek och verksamhet sätts nu i balans med finansieringen, nivån på verksamheten tryggas och organisationen reduceras. Kompetensen tryggas samtidigt som personalen minskas. Genom dessa åtgärder kan försvarsmakten tillförsäkras livsdugliga strukturer under fredstid. Försvarsmaktsreformen ändrar inte på försvarslösningen.

Försvarsmaktsreformen framskrider tidtabellsenligt och de uppställda numeriska målen nås i fråga om såväl personal, lokaler som besparingar före 2015. Arbetet med att ta i bruk nya verksamhetssätt och reformera strukturerna fortsätter på alla organisationsnivåer också efter det.

Krigsförbanden beräknas uppgå till ca 230 000 soldater, vilket innebär en nedskärning av personalen på ca 35 procent. Detta betyder att mer än förr kan satsas på de återstående truppernas krigstida utrusning och utbildning. Den fredstida personalstyrkan beräknas uppgå till ca 12 300 personer, vilket innebär att ca 2 100 uppgifter måste utgå. Försvarsmaktens ledningsstruktur görs lägre och funktioner förnyas. Antalet förvaltningsenheter skärs ner med ca 40 procent, varvid deras antal sjunker till 33 av vilka 16 består av truppförband ungefär på brigadnivå.

Inom armén förnyas ledningsprocesserna till följd av att antalet staber och ledningsnivåer minskar. De regionala truppernas taktik förnyas. Ledningen för marinen och flygvapnet förnyas i grunden; det upprättas en ny typ av lokala trupper. Organisationen skärs ner inom alla försvarsgrenar. Som ett resultat av verksamhets- och organisationsreformen kan fler utbildare placeras ut på fältet. En reform med särskilt omfattande verkningar är att underrättelse, logistik och forskning

koncentreras till egna helheter och att uppbyggnaden av produktionen för personaltjänster och vissa andra tjänster samlas i en central för tjänsteproduktion. Principen är denna: nytt arbetssätt – ny organisation.

Efter att 2012 års säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse blev färdig har försvarsmakten påförts nya nedskärningar samt utgiftstryck som bör tolkas som ytterligare nedskärningar. De uppgår till ca 25 miljoner euro per år. Trots dessa extra kostnader uppnår försvarsmakten reformmålen och kostnadsstrukturen för fredstid kommer att vara intakt. Men materielbristen medför att försvarsförmågan ändå bara motsvarar uppgifterna under några års tid. En allvarlig hotbild i framtiden är försvarsbudgetarna efter 2015 och framför allt finansieringen av försvarsmateriel. Den finansieringsandel som återstår för försvarsmateriel är för närvarande ohjälpligt otillräckligt med avseende på försvarsmaktens uppgifter.

Den allmänna värnplikten

Den allmänna värnplikten är en väsentlig del av Finlands försvarslösning. Den allmänna värnplikten utgör grunden för försvaret och har ett starkt stöd bland statsledningen, folket och de värnpliktiga. Den allmänna värnplikten utvecklas som en central del av försvarsmaktsreformen.

Systemet med värnplikt utgår från att hela den manliga kontingenten ska utbildas. I den manliga kontingent som är född 1983 fullgjordes värnplikten av drygt tre fjärdedelar, dvs. ca 76,5 procent. Under uppbådet och tjänsten avgick 17,1 procent av hälsomässiga och andra lagliga orsaker. Civiltjänst fullgjordes av ca 5,6 procent av den manliga kontingenten. Dessutom fullgör ca 350 kvinnor årligen värnplikten frivilligt.

Särskild när det gäller utbildningsarrangemangen i värnpliktens inledande skede har mycken möda lagts ner på frågan om hur vi kan göra det lättare för beväringarna att anpassa sig med hänsyn till levnadsvanorna före tjänstgöringen. För ungefär fyra år sedan färdigställdes en rapport om den finländska värnplikten av en arbetsgrupp som utredde värnpliktens samhällsverkningar. Av de rekommendationer till åtgärder som rapporten innehöll har över 40 genomförts och 15 är under arbete. Den allmänna värnplikten producerar inte bara prestationsdugliga trupper utan också kompetens och funktionsförmåga som gagnar det finländska samhället. Värnplikten är en fast del av skol- och studiesystemet och av arbetslivet.

De värnpliktigas militära färdigheter baserar sig på en kombination av civil kompetens och militär utbildning. Informationen till de värnpliktiga samt deras kompetens och funktionsförmåga utvecklas med hjälp av tidsenliga metoder. Man arbetar för att andelen kvinnor som fullgör värnplikten frivilligt ska öka. Försvarsmakten effektiviserar uppbådet, utvecklar värnpliktstjänsten och utbildningen av reservister samt tar tillvara specialkompetens hos de värnpliktiga under hela värnpliktstiden. I undersökningar över tid (2001–2013) av värnpliktens utveckling har de kontingenter som hemförlovas fått besvara enkätfrågor. Svaren visar en stigande trend i kvalitetutvecklingen.

De främsta utmaningarna i framtiden gäller att det eventuellt är färre personer som fullgör värnplikten och att deras fysiska kondition blir svagare. En framtida framgångsfaktor är att den finländska värnplikten är en fast del av det finländska samhället. Genom den allmänna värnplikten kan vi också framöver producera de prestationsdugliga krigsförband som behövs för Finlands territoriella försvar.

På grund av nedskärningarna i försvarsbudgetarna har repövningarna för reserven åren 2012–2014 skurits ner betydligt. Som ett resultat av försvarsmaksreformen återförs övningarna 2015 till en adekvat nivå. Efter det kommer antalet reservister som årligen utbildas att i relation till den krigstida personalstyrkan rentav att vara något större än under föregående decennium. Reservisternas sakkunskap ska utnyttjas bättre än förr genom att de tas med i planeringen av repövningarna eller delar av dem. Den civila kompetensen inom reserven ska i framtiden beaktas bättre liksom också enskilda reservisters intresse för specifika uppgifter inom den krigstida styrkan. För att reservisterna ska kunna utbilda sig självständigt utvecklas det nya möjligheter att studera t.ex. via webben.

Målet för utbildningen av de värnpliktiga är att skapa en meningsfull och motiverande helhet som leder framåt och som inleds vid uppbådet. Grunden läggs vid värnpliktstjänsten: den kompetens som skaffas då upprätthålls genom repövningar, frivillig försvarsutbildning och självständiga åtgärder från reservisternas sida.

Försvarets uppgifter

Finlands militära försvar

Det främsta målet för det militära försvaret är att skapa en rätt dimensionerad förebyggande tröskel mot användningen av militära maktmedel och hot om detta. För att genomföra det preventiva försvaret och avvärja angrepp upprätthålls den beredskap som situationen kräver. Försvarets uppgifter och målsättningar motsvarar tidens krav – också då siktet är inställt på 2020.

Den preventiva förmågan baserar sig på den valda försvarslösningen och de förmågor den kräver. Den preventiva förmågan säkerställs genom slagkraftiga beredskapstrupper, en tillräckligt stor reserv och en flexibel reglering av beredskapen. En utmaning blir att utrusta den mängd trupper som behövs på ett trovärdigt sätt med tanke på vad uppgifterna kräver.

Stöd till andra myndigheter

Stödet till andra myndigheter är en etablerad verksamhet och den utvecklas vidare utifrån nuvarande utgångspunkter. Stödet kan inbegripa bland annat sådana militära förmågor som det inte är ändamålsenligt att bygga upp hos andra myndigheter med tanke på att dubbelt arbete ska undvikas. I praktiken kan detta innebära t.ex. specialkompetens, specialutrustning och materiel, trupper samt logistik eller ledningssystem. Handräckningen grundar sig på säkerhetsmyndigheternas

gemensamma planering och övningar. En del av försvarsmaktens förmågor kan användas snabbt och flexibelt redan under normala förhållanden. Sådana är bland annat helikoptrar, flygplan, fartyg, truppförbandens avdelningar för handräckning, specialtrupper, akutmårdspersonal samt andra specialkapaciteter (t.ex. skydd). Dessa förmågors användbarhet säkerställs genom en tillräcklig satsning på personal, kunskande och material. Försvarsmakten får begäran om handräckning ca 400–500 gånger per år. Huvuddelen av fallen gäller röjning av militära sprängämnen samt räddnings- och övervakningsuppdrag. Försvarsmakten kan också i framtiden ge stöd på nuvarande nivå.

Internationell militär krishantering

Försvarsmakten genomför militära krishanteringsinsatser i enlighet med beslut av republikens president, regeringen och riksdagen. Finland deltar i militära krishanteringsinsatser ledda av FN, Nato och EU. Finansieringsnivån på militär krishantering har de senaste åren varit ca 120 miljoner euro av vilket försvarsförvaltningens andel har varit ca 60 miljoner euro. I och med rambeslutet halveras den totala finansieringsnivån för militär krishantering till ca 60 miljoner och förvaltningsområdets anslag sjunker till en nivå på ca 31 miljoner euro.

I framtiden kommer kriser och konflikter att vara allt mer flerdimensionella. Det innebär att en del av insatserna kommer att vara mer krävande än förr. Antalet trupper som deltar i insatserna håller på att minska. Afrika fortsätter att öka i betydelse som sannolik skådeplats för insatser. Mängden sakkunnig-, rådgivnings- och utbildningsuppgifter håller på att öka i förhållande till egentliga stridsuppdrag.

De förmågor som behövs vid militär krishantering utvecklas som ett led i utvecklingen av det nationella försvaret. Det centrala målet är att öka kostnadseffektiviteten genom att effektivisera det multinationella samarbetet samt förbättra förmågorna i kvalitetsmässigt hänseende. Registret över Finlands krishanteringstrupper upptar en mekaniserad infanteribataljon, ett specialtruppförband, ett specialförband för skydd, ett specialförband för röjning, en helikopterskvadron, ett minfartyg, ett minröjningsfartyg, en kustjägarbataljon, en enhet för fartygsgranskning och en beredskapsenhet inom flygvapnet. Registret upptar i samlad form de trupper som behövs för insatserna och är samtidigt ett led i att utnyttja och utveckla den nationella kompetensen. Trupperna står till förfogande både för krigstida och fredstida uppdrag.

Krishanteringsstyrkans förmåga att utföra sina uppdrag och ingå i samverkan utvärderas i enlighet med Natos evalueringsprogram. Nato fastställer också standarderna och kriterierna för verksamheten. Dessa standarder utnyttjas också vid EU:s insatser. Kompetensen utvecklas genom att delta i övningar.

Att upprätthålla och utveckla förmågorna

Finlands försvarsförmåga måste systematiskt upprätthållas och utvecklas i syfte att kunna svara på de krav som utvecklingen av krigsbilden medför. Besluten måste fattas på ett nationellt hållbart sätt som förenar de främsta teknikbaserade systemen med nationella lösningar avsedda för Finländska förhållanden.

Försvarsmaktens krigstida styrka och avvärjningsförmåga är dimensionerad för omvärlden och uppdragen. Styrkan har konsekvent justerats enligt förändringar i omvärlden. Mängden truppförband har ersatts genom utveckling av kompetensen och kvaliteten på försvarsmaterielen. Det har också inneburit att stridssättet har förändrats.

Till de krigstida förmågorna och systemen hör kapacitet till tidig förvarning, ett nationellt lednings- och lägesbildssystem, regionala ledningsnivåer, ett genomgående inflytande, förmåga till informationsoperationer och cyberförsvar, arméns operativa, regionala och lokala trupper, jaktplan, robotbåtar, minjaks- och minutläggningsfartyg, specialtrupper och helikoptersystem samt logistik- och fältunderhållstrupper.

Upprätthållandet och utvecklingen av försvarsmaktens förmågor avancerar i och med att försvarsmakten utvecklingsprogram genomförs. I fråga om att upprätthålla och utveckla den materiella kapaciteten gäller att kvaliteten blir bättre men att numerären inte motsvarar de krigstida kraven.

Finansieringen för att utveckla materielen för krigsförhållanden är otillräcklig med den ram som utgör bas för planeringen. Handlingsberedskapen, numerären och den tillgängliga stridsförmågan stannar på eller under miniminivå. Det har under årens lopp uppstått betydande brister i utrustningen för krigsförbanden och det är uppenbart att samma utveckling fortgår under innevarande decennium. Bristerna tas upp i detalj i kapitel 4.

I fråga om utvecklingen av cybersäkerheten ligger betoningen på att hela samhället är delaktigt och på att det finns enhetliga handlingsätt och kompetens. Förmågan till cyberförsvar är baserad på fortlöpande handlingsberedskap samt en konsekvent utveckling av förmågorna till spaning och övervakning, skydd och inflytande i enlighet med omvärldskraven 2020.

En kapacitet dimensionerad enligt omvärlden förutsätter fortlöpande nationell och internationell samverkan inklusive utveckling av lagstiftningen samt rätt inriktade ekonomiska resurser. Den nuvarande budgetramen ger inte tillräckliga resurser för att utveckla cybersäkerheten vare sig inom försvarsförvaltningen eller inom andra förvaltningsområden.

De militära förmågorna utvecklas genom försvarsmaktens utvecklingsprogram som tar hänsyn till det multinationella försvarssamarbetet. Samarbetet genomförs på grundval av Finlands egna utvecklingsbehov så att det bidrar med mervärde till utvecklingen av försvarsmaktens kapacitet i så hög grad som möjligt. På så sätt kan vi säkerställa att försvarsmakten utvecklas på ett kostnadseffektivt och övergripande

sätt och att trupperna och systemen är kapabla att sköta försvarsmaktens samtliga uppgifter.

Ett väsentligt led i utvecklingen av förmågorna är att det ordnas multinationell utbildnings- och övningsverksamhet för personalen och trupperna. Betydelsen av det ökar då insatsen i Afghanistan skärs ner. Deltagandet i multinationella övningar sker framför allt i en regional kontext och inom ramen för NRF- och EUBG-verksamhet. Den förmåga till värdlandsstöd (Host Nation Support, HNS) som behövs vid de multinationella övningarna utvecklas i enlighet med samförståndsavtalet som undertecknades i början av september 2014.

4 Utvecklingsperspektiv för försvarsmaktens förmågor

Armén

Arméns uppgift är att avvärja markanfall i varje del av landets territorium. Utrustningen och utbildningen för de territoriella truppernas nya stridssätt har inletts och pågår fram till slutet av decenniet. Anskaffningarna av stridsvagnen Leopard och luftvärnsroboten Stinger höjer de operativa truppernas stridsförmåga. En ny trupptyp – lokala trupper – introduceras. De främsta utmaningarna under de närmaste åren sammanhänger med kvantitetsmålen för ammunition, reservdelar och annan materiel. Bristerna i utrustning är särskilt tydliga inom pansarvärnet och luftvärnet och i fråga om rörligheten.

Syftet med programmet för utveckling av markförsvaret är att upprätthålla en kapacitet som motsvarar arméns uppgifter. Utvecklingen under de närmaste åren är avgörande för om vi lyckas upprätthålla markförsvaret och utveckla det utifrån de krav som 2020-talet ställer. Arméns avvärjningsförmåga bygger på rätt dimensionerade trupper samt på ändamålsenligt utbildning och utrustning.

Eftersom en hel del materiel kommer att utangeras blir det nödvändigt med ersättande upphandlingar. I synnerhet lednings- och signalutrustningen, luftvärnssystemen, pansarvärnsvapnen och den tunga ammunitionen är eller håller på att bli föråldrad. Projektet för ersättning av truppminornas kapacitet kommer att slutföras planenligt. Det kapacitetsgap som uppstår när truppminorna förstörs kommer inte att kompenseras fullt ut genom ersättande system, men samtidigt ger de upphov till nya kapaciteter. Den senaste tidens upphandling av begagnad materiel (bl.a. stridsvagnen Leopard 2A6, bandlastbilar, lv-roboten Stinger) kan bara ersätta en del av den utgående materielen. Leopardaffären bidrar till att upprätthålla de operativa truppernas närstridsförmåga långt in på 2030-talet. Trots att de krigstida trupperna reduceras tillåter inte den ram för materialinvesteringar som planeringen utgått från att kapaciteten upprätthålls eller att den allt äldre materielen ersätts i slutet av 2010-talet eller 2020-talet.

Det finns stora skillnader i de operativa, territoriella och lokala truppernas utrustning, vilket även avspeglas i truppernas förmågor. Lednings-, mörker-, pansarvärns- och stridsmansutrustningen uppvisar kvantitativa och kvalitativa skillnader och även brister som måste åtgärdas. Beväringsutbildningen och repövningarna har otillräcklig tillgång till utbildningsammunition. I stället används krigstida ammunitionsförråd. Det reducerar i sin tur den materiella beredskapen i undantagsförhållanden ytterligare och försämrar stridsuthålligheten. Vidare bör det noteras att en avsevärd del av transportmaterielen rekvireras från civilsamhället.

Utöver att resurserna för kapacitetssuppleering skärs ned (2012–2015) blir också finansieringen av underhåll och reservdelar lidande. Det leder till att stora mängder reservdelar ur beredskapslagren förbrukas varje år. På grund av de fåtaliga

repetitionsövningarna under 2012–2014 äventyras stridsförmågan hos en stor del av de krigstida trupperna. Utvecklingen av de operativa trupperna har försenats. Det är omöjligt att utrusta samtliga territoriella trupper på det sätt den nya taktiken förutsätter. Armén tvingas pruta på utrustningsnivån. Under 2015–2019 försämrats kompatibiliteten mellan trupperna på grund av förseningarna, i synnerhet när det gäller ledningssystem.

Marinen

Marinen ska i samråd med övriga säkerhetsmyndigheter säkra Finlands sjöförbindelser och territoriella integritet samt avvärja anfall via havet. Det finländska samhället får nödvändig materiel och upprätthåller sina förmågor genom de västliga förbindelserna. Utan fungerande sjöförbindelser är det omöjligt att säkra tillgången till materiel eller upprätthålla försvarsmaktens stridsförmåga. Fram till början av 2020-talet kommer dessa uppgifter att fullgöras med nuvarande stridsfartyg och kustförband.

Finland måste senast före utgången av innevarande decennium besluta om hur de viktigaste stridsfartygen ska ersättas. Kustförbandens eldkraft och rörlighet måste förbättras då det fasta kustartilleriet fasas ut.

För närvarande är marinens förmåga att fullgöra sin uppgift god, med hänsyn till förhållandena, men den kommer att försvagas betydligt i och med att fartygsmaterielen föråldras i snabb takt under 2020-talet. Redan nu finns dock brister inom minröjningskapacitet. Marinen har lyckats utveckla sin kapacitet genom ombyggnad och nyanskaffning av stridsfartyg och system. Kustförbandens kapacitet har bibehållits och delvis rentav stärkts.

Flottförbanden säkrar den territoriella integriteten, skyddar sjöfarten, avvärjer anfall via havet och kontrollerar de centrala havsområdena. Kustförbanden avvärjer anfall via havet och skyddar centrala mål och funktioner.

Marinen har i uppgift att ständigt säkra den territoriella integriteten. Det kräver god beredskap och förmåga att snabbt reagera som situationen kräver. Marinens beredskap omfattar också samarbetet med myndigheterna.

Östersjöns betydelse för handel och energitransporter kommer fortsatt att vara stor för alla kuststater. Om tillgången till Östersjön störs och landets västliga sjöförbindelser bryts, får det konsekvenser för hela samhället. Sjöförsvarets insats för att säkra de viktigaste samhällsfunktionerna ökar också under en eventuell påtryckningsfas.

Sjöförsvaret måste också framöver kunna kontrollera de viktiga havs- och skärgårdsområdena. Sjöminor och robotsystem är centrala element i den marina kontrollen. Kustförbanden måste ha kapacitet att skydda centrala mål och funktioner. Avväjningsförmågan måste sträcka sig långt ut till havs, till alla områden där motpartens handlingar kan ge följder för försvarssystemet och samhället. Det förutsätter en klar lägesbild samt god lednings- och verkansförmåga. Syftet med programmet för utveckling av sjöförsvaret är att säkra minerings- och minjaksförmågan, ersätta föråldrade sjövärnsrobotar och säkerställa förmågan att skydda sjötrafiken. Allt detta förutsätter att marinen har tillräckligt många stridsfartyg, men materielen föråldras och antalet kommer att minska drastiskt från och med 2025. Kustförbandens materiella slagkraft utvecklas under 2010–2016 men kapaciteten motsvarar ändå inte förbandens uppgifter. Kustförbandens eldkraft förutsätter robotbestyckning och rörligheten måste utvecklas i och med att det fasta kustartilleriet når slutet av sin livscykel.

Beslut om nya stridsfartyg och modernisering av kustförbanden måste tas senast i slutet av 2010-talet. Ett nytt stridsfartyg kan inte ersätta bortfallet av sju gamla fartyg. Alla funktioner som försvinner kan inte heller skötas från fastlandet. Utan tilläggsfinansiering för fler stridsfartyg och ytavväjningsenheter äventyras sjöförsvarets stridsuthållighet och slagkraft.

Flygvapnet

Flygvapnets avväjningsförmåga och förmåga att skydda samhällets och försvarsmaktens kritiska objekt är av central vikt för den förebyggande förmågan. De största utmaningarna under de närmaste åren har att göra med säkerställandet av stridsuthålligheten, ammunitionsvolymerna, luftvärnsenheterna och utrustningen på flygbaserna. Vid nästa decennieskifte blir det aktuellt att besluta om upphandling av nya jaktplan.

Flygvapnets främsta uppgifter är att övervaka och trygga den territoriella integriteten. Luftförsvaret skyddar truppbildningen under mobilisering och hindrar motståndaren från att lamslå samhället och försvarssystemet. Tack vare tillräcklig materiel och hög handlingsberedskap, snabbhet, räckvidd och eldkraft kan flygvapnet bidra till försvaret av hela riket. Flygvapnets luftaktioner, luft-till-mark-insatser och skydd av nationellt viktiga mål är nödvändiga element i försvarsmaktens operationer. Internationella övningar förbättrar det nationella försvaret och fördjupar partnerskapen.

Flygvapnet har för närvarande god förmåga att fullgöra sitt uppdrag. Slagkraften och prestandan hos flerfunktionsjaktplanet Hornet har målmedvetet uppgraderats och den relativa prestationsförmågan kommer att vara som bäst i början av 2020-talet. Flygvapnet har ålagts att utveckla luft-till-mark-kapacitet och arbetar för närvarande

med detta. Luftförsvarets radar- och ledningssystem har utvecklats. Flygvapnet har god kompatibilitet med partnerskapsländerna i väst. De internationella övningarna har visat att flygvapnet har ytterst kompetent personal. Prestationsförmågan – som bygger på flygvapnets materiel, kompetens och doktrin – är god och tillräcklig med tanke på de rådande förhållandena. I samband med försvarsmaksreformen tvingades flygvapnet avstå från flera (beredskaps)flygbaser. Den kapacitetsbrist som uppstod kompensades genom ökad taktisk rörlighet och centralisering av ledningen och den operativa planeringen.

Flygvapnets relativa kapacitet kommer att sjunka snabbt med början år 2025. Hornetplanen måste utrangeras som planerat i slutet av 2020-talet. Luftförsvarets robotförråd föråldras och projektilluftvärnet utgår likaså i slutet av 2020-talet. Därigenom försvagas skyddet av trupperna, målen och baserna betydligt från och med mitten av nästa decennium. Ersättningen av Hornetmaterielen är en samhällsekonomiskt betydande investering. Investeringsbesluten om att ersätta luftförsvarets kapacitet blir aktuella kring inkommande decennieskifte.

Utmaningarna under innevarande decennium anknyter till behovet att utrusta baserna med specialmateriel, ersätta de enheter inom projektilluftvärnet och objektsluftvärnet som försvinner samt att hålla förråden av ammunition och robotar på en tillräcklig nivå.

Övriga delområden inom försvarssystemet

Militär underrättelse

Militärunderrättelse utgör en kombination av aktuell, uppggraderad kompetens och avancerad teknik. Finlands militärunderrättelse dimensioneras utifrån vår säkerhetspolitiska och militära miljö och måste tillgodose informationsbehovet hos statsledningen och försvarsmaktens ledning genom att producera prognoser om förändringar i och utvecklingen av omvärlden. Militärunderrättelsens ska genom sina kunskaper och insikter i fråga om vår omvärld kunna förvarna om militära utvecklingar som hotar Finland.

Den militära underrättelseverksamheten måste hänga med i den tekniska utvecklingen för att informationsinhämtningen och kapaciteten till tidig varning ska kunna upprätthållas på den nivå som statsledningen förutsätter. Den tekniska utvecklingen går allt snabbare och informationsinsamlingen blir tekniskt allt mer utmanande. Utöver de tekniska utmaningarna försvåras informationsinhämtningen av att lagstiftningen ligger efter när det gäller förutsättningarna för tidig varning och skapandet av en lägesbild för vissa viktiga mål.

Förmågan att agera mot avlägsna mål (inkl. cyberkapacitet) kommer att utgöra ett centralt element i den förebyggande militära kapaciteten på 2020-talet. Trycket på planeringen och resurserna ökar behovet att skydda våra egna sensorer mot motståndarens fjärrverkan. Stridsuthålligheten kan förbättras genom ökad rörlighet för och starkare skydd av systemen.

Försvarsmaktens ledningssystem

Finlands försvar behöver tidsenliga och tillräckliga medel och förbindelser för ledningsuppgiften. IT-samhället utvecklas med sådan fart att säkerhetsmyndigheternas datasystem måste hålla en mycket hög säkerhetsnivå och ständigt uppdateras. Driftssäkerheten hos säkerhetsmyndigheternas allmänna datanät, som också försvarsmakten använder, måste säkerställas.

Försvarsmaktens ledningssystem ska göra det möjligt att i alla lägen som kräver höjd beredskap leda användningen av militära maktmedel på landets territorium. Systemet kan delas upp i delfaktorerna ledning respektive datatekniska system som behövs för genomförandet av ledningsarbetet. En ledningskapacitet som är dimensionerad efter omvärlden och uppgifterna är av central vikt för den förebyggande förmågan.

Under innevarande decennium läggs fokus på att säkerställa förutsättningarna för truppleddningen och på fördjupning av interoperabiliteten. Det kommer i slutet av decenniet kräva att extra resurser läggs på systemtekniken (t.ex. utrustning för dataöverföring och databehandling). Dess stridsuthållighet måste förbättras, liksom den territoriella täckningen och den materiella tillgången till utrustning. På grund av att datateknisk utrustning snabbt föråldras måste systemen uppgraderas och förnyas med jämna mellanrum (3–7 år).

Försvarsmakten är en integrerad del av samhället i stort. Det ställer ständigt nya krav på ledningsförmågan. Trots de nya kraven utgör samhällets handlingsmodeller och lösningar i kombination med en kompetent reserv viktiga resurser för ledningssystemet. Försvarsmakten behöver den offentliga förvaltningens gemensamma, sektoröverskridande tjänster. Den mest kritiska av dessa är säkerhetsmyndigheternas TUVÉ-nät. Försvarsmaktens särskilda krav måste beaktas efter att försvarsmakten överlåtit sina egna datanät till TUVÉ. Försvarsberedskapen förutsätter att nätet täcker hela riket och har hög tillgänglighet och säkerhet.

I takt med att samarbetsnätverket utvidgats och vapensystemen blivit allt mer tekniska börjar cyberförsvaret framstå som ett ytterst kritiskt förmågeområde. Nätverkandet och de tekniska vapensystemen skapar nya sårbarheter, men ger samtidigt nya påverkningsmöjligheter. Det viktigaste är att utveckla kompetens, rutinerna och metoderna. Samtidigt gäller det att säkerställa att vi har tekniska förutsättningar att behärska cybermiljön. Utmaningarna i anslutning till cybermiljön förutsätter finansiella satsningar, tillräckliga befogenheter och adekvata författningar. Likaså framstår samarbetet mellan försvarsmakten, industrin och forskningssamfundet som mycket viktigt.

Försvarsmaktens logistiksystem

Försvarsmaktens logistiksystem ska bidra till att förbanden och stridssystemen är funktionsdugliga i alla förhållanden och alla beredskapsnivåer. Den nationella beredskapen och upprätthållandet av kritisk kompetens är av vikt för försörjningsberedskapen. Samtidigt är det viktigt att se till att försvarsmakten har

fungerande internationella upphandlingskanaler och därmed tillgång till materiel. Centralt med hänsyn till försvarsmaktens logistiska förmåga är samarbetet med olika samhällsaktörer, andra förvaltningsgrenar och andra nationella och internationella samarbetspartner.

Med hänsyn till omständigheterna sköter Försvarsmaktens logistikverk sina uppgifter väl. Kapaciteten hos försvarsmaktens logistikförband kommer under 2020-talet dock att lida av betydande briser och det logistiska systemet kommer inte att kunna erbjuda den kapacitet som behövs för att upprätthålla stridsförmågan hos alla våra förband. Utan större resurser kan programmet för utveckling av logistiken inte producera det skydd och den rörlighet som 2020-talet kommer att kräva av logistikförbanden.

I fråga om den militära försörjningstryggheten är det viktigt att försvarsmakten i Finland behåller resurser och kompetens som är av avgörande betydelse för utvecklingen och användningen av kapaciteterna. En viktig faktor är då en livskraftig inhemsk försvarsindustri sektor. Försörjningstryggheten måste stödja sig på internationellt försvarssamarbete. På internationell nivå förutsätter försörjningstryggheten god kompatibilitet.

Trots gjorda upphandlingar kommer logistiken och underhållet att uppvisa materiella brister särskilt i fråga om terrängrörlighet, reservdelar och reservmateriel till de viktigaste systemen samt ammunition till artilleri och granatkastare. Logistikens kapacitet under undantagsförhållanden blir bristfällig om upphandlingen av försvarsmateriel inte kan fortsätta som planerat efter 2015.

5 Vad krävs för att bibehålla försvarsförmågan?

Det primära målet med att Finlands militära försvarsförmåga upprätthålls är att skapa en förebyggande tröskel mot bruket av militärt våld och mot hot om militärt våld samt beredskap för att avvärja eventuella angrepp. Att upprätthålla försvarsförmågan är också framgent det primära syftet. Det förutsätter att försvarsmakten har adekvata kapaciteter. Behovet av ett fungerande försvar kvarstår samtidigt som det ställs allt mer mångsidiga krav. Försvarsmakten måste ha resurser att svara mot både konventionella militära hot och mer utvidgade hot. Det måste även i fortsättningen finnas beredskap för användningen av militära maktmedel.

En möjlig följd av internationella utvecklingsförlopp är att Finland indirekt eller direkt kan bli delaktig i närområdeskonflikter eller internationella operationer. Situationen på Krim och i östra Ukraina har visat att militära konfliktlägen också kan vara regionalt begränsade eller gälla bara en stat.

Krigföring och konflikter påverkar hela samhället, inte bara de väpnade styrkorna. Samhällets kriställighet bygger på fungerande myndighetssamarbete och god övergripande säkerhet. Det förutsätter också att allmänheten har förtroende för statsförvaltningen och försvarsmakten. Centrala samhälleliga faktorer och förhållanden som påverkar försvaret är bland annat det osäkra ekonomiska läget, problemen med de offentliga finanserna och förändringarna när det gäller attityder och värderingar.

Förändringarna i omvärlden och Finlands geostrategiska ställning är de grundläggande faktorer som försvarsarrangemangen måste ta hänsyn till. För närvarande finns det inget militärt hot mot Finland, men förändringar kan ske. Alla slutsatser om hur försvaret ska dimensioneras och utvecklas måste utgå från Finlands läge som grannland till en militär allians och till en stormakt.

Grundvalen för vår försvarsförmåga kommer alltså att utgöras av en till uppgifterna anpassad försvarslösning plus de trupper och den materiel som lösningen kräver. Hela den tjänstdugliga åldersklassen utbildas och ingår sedan i krigsförbanden. Det är bara genom allmän värnplikt som Finland kan uppnå en kvantitativt och kvalitativt tillräcklig krigsplaceringsduglig reserv för krigsbefattningar. Samtidigt lägger vi upp en kunskaps- och färdighetsmässig grund för samhället när det gäller att klara av kristida utmaningar.

Försvarsmaktens grundstruktur och dimensionering kommer att motsvara de ekonomiska krav som ställts på försvaret i samband med försvarsmaktsreformen. Denna förändring sker dock på materielns bekostnad. Försvaret och försvarsförmågan har nu dimensionerats för den miniminivå som går att bevara om försvarsmakten får de tilläggsresurser som enligt kalkylerna behövs för materielinvesteringar. Försvarsbudgeten är inte tillräcklig för de behövliga materielinvesteringarna. Förekommande brister i truppers stridsuthållighet och beredskap måste systematiskt avhjälpas. Utan extra resurser kommer situationen i

fråga om truppernas utrustning inte att förbättras och försvaret kommer att kunna fullgöra sitt uppdrag bara i några år till.

Behov av tilläggsfinansiering enligt statsrådets redogörelse 2012

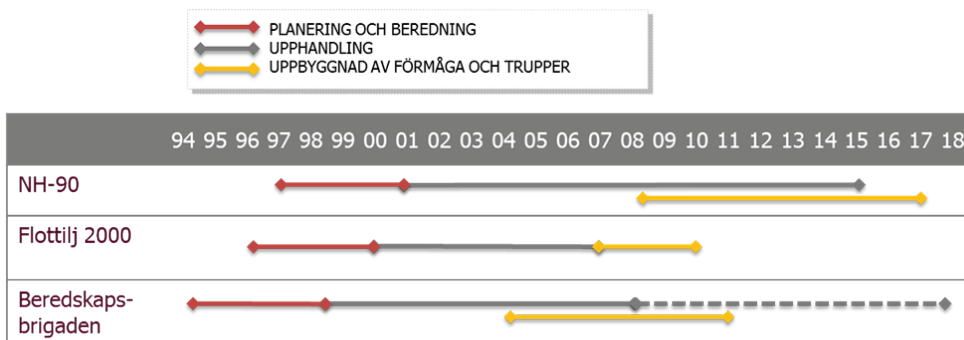
Utifrån riktlinjerna i den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen 2012 har försvarsmakten beräknat behovet av tilläggsfinansiering samt hur effektiva investeringarna är. Beräkningarna visar att tilläggsfinansieringen möjliggör de materialanskaffningar som anses vara mest kritiska. Dessa anskaffningar ska säkerställa en systematisk utrustning av trupperna på den nivå som uppgifterna och utbildningen kräver i slutet av 2010-talet och början av 2020-talet.

Tilläggsfinansieringen bör läggas på kapacitetsprojekt och materiel som i första hand åtgärdar underskottet i upphandlingen av system och utrustning åren 2016–2024. Bland dessa projekt kan nämnas pansarvärn, luftförsvar och ammunition för arméns territoriella och operativa förband, marinens stridsfartyg och ytavvärjningsförmåga, flygvapnets robotsystem och kompletterande upphandling i anslutning till de gemensamma förmågornas specialutrustning.

Alternativa nivåer för investeringarna i försvarsmateriel

För att kunna fastställa kostnaderna för utveckling av den materiella kapaciteten måste man utöver den förväntade inflationen ta hänsyn till hur styckkostnaderna utvecklas. För försvarsmateriel stiger styckkostnaderna mer än konsumentindex. Det finns nationellt och internationellt rikligt med belägg för denna utveckling. Den främsta orsaken till att styckkostnaderna ökar är att tekniken utvecklas snabbt och det gäller att ha tillräcklig slagkraft med hänsyn till de potentiella motståndarna. Andra orsaker är att systemen förutsätts vara multifunktionella, vilket ställer höga krav. Korta tillverkningsserier kan höja priset, liksom brist på konkurrens, vissa nationella lagar, materielpolitiken och den tekniska utvecklingen. Undersökningar visar att styckpriserna i regel ökat med 2–7 procent per år. För stridsfordon har ökningen varit 5–7 procent, för fartyg 7–10 procent och för flygplan 7–10 procent per år. Eftersom inflationen är lägre än så innebär detta att köpkraften i fråga om försvarsmateriel sjunker.

Styckpriset för försvarsmateriel har betydelse, eftersom det är avgörande för möjligheterna att upphanda ny materiel. Ett litet land som Finland köper i regel små volymer och anpassar sina krav till de krav och standarder som andra länder ställt upp. Försvarsmaktens planering baserar sig alltid på en kombination av metod och materiel. System som är kritiska för försvarsförmågan kräver spjutspetsteknik och kompetens. Om anslagen för materielupphandling ligger kvar på nuvarande nivå (2015) kommer vi inte att kunna utrusta tillräckliga krigstida trupper så väl som behovet påkallar. För att kunna bevara försvarsförmågan måste de ökande styckkostnaderna beaktas vid resurstilldelningen.



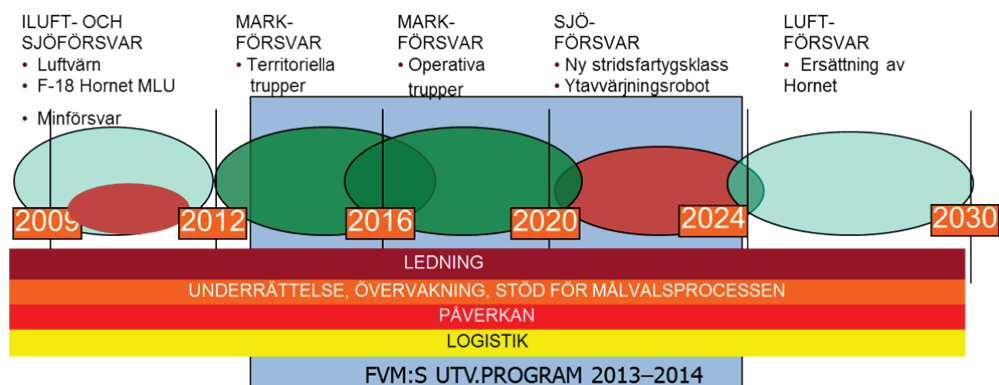
Erfarenheter:

- Införande av ny teknik och nya system innebär risker – förseningar, kvalitetsproblem
- Multifunktionella lösningar är utmanande även om grunden är stabil och under kontroll
- Tiotal kompetensområden och hundratals system och projekt – tar tid att utbilda personalen
- De största riskerna och osäkerhetsmomenten anknyter till upphandlingen, systemintegrationen och tidsaspekten
- Förseningar i förmågeprojekten av ett flertal olika skäl

Figur 2: Erfarenheter av förmågeprojekt

Att bygga upp, utrusta och utbilda förband kräver år av långsiktigt och målmedvetet arbete. Livscykeln för försvarsmaktens förmågeprojekt när det gäller förband och system är cirka 25 år. Investeringsbeslutet föregås av en prövning av om den nya förmågan behövs och av möjligheterna att modernisera eller på annat sätt förlänga livslängden för befintlig materiel. Innan man beslutar om köp av nya vapensystem görs en grundlig inventering av möjligheten att köpa begagnad materiel. När ett nytt materielprojekt inletts tar det i regel 6–15 år innan det konkretiseras i form av faktisk kapacitet. De investeringsbeslut som fattas nu realiseras på 2020-talet och materielen används ända fram till 2040-talet.

För att upprätthålla och utveckla försvarsförmågan krävs därför grundlig forskning, långsiktig och målmedveten planering, tillräckliga FoU-resurser och stark vilja att genomföra projekten. Som en följd av nedskärningarna 2011 blev planen för utveckling av försvarsmaktens materiella förmågor i praktiken en underhållsplan.



Figur 3: Försvarsmaktens utvecklingsprogram 2013–2014

Utgifterna för försvarsmateriel var i genomsnitt 32 procent av försvarsutgifterna under perioden 1980–2012. Efter det har denna nivå inte kunnat uppnås. Enligt de givna ramarna anvisas nu cirka 20 procent av försvarsbudgeten till materielinvesteringar. Det är otillräckligt för att bevara och utveckla de nödvändiga förmågorna. Materielbudget för 2015 uppgår till mindre än 500 miljoner euro, vilket utgör under 0,25 procent av BNP.

Genomsnittlig BNP-andel för försvarsmateriel :

- medelvärde för 1980-talet: 0,44 % av BNP
- medelvärde för 1990-talet: 0,57 % av BNP
- medelvärde för 2000-talet: 0,36 % av BNP (fram till 2012)

Trots försvarsmaktsreformen och reduceringen av de krigstida förbanden kan man konstatera att det inte är möjligt att med en BNP-andel på 0,25 procent ersätta de förmågor som försvinner på 2020-talet utan att den nationella försvarsförmågan blir lidande. I statsrådets redogörelse (SRR 6/2012) ges en uppskattning av tillägsbehovet av materielinvesteringar. Med hänsyn till de ständigt stigande styckkostnaderna kan den angivna tilläggsfinansieringen vara tillräcklig högst fram till 2024. Att binda investeringsnivån till BNP löser inte ens de problem som möter oss under innevarande decennium.

De alternativa investeringsnivåer som tas upp nedan utgår från att de i försvarsmaktsreformen tillämpade funktionella och ekonomiska strukturerna följs åtminstone på en miniminivå. Granskningen jämför alternativa nivåer för materielinvesteringarna. För att bevara slagkraften hos de krigstida trupperna efter 2014 krävs att såväl inflationen som de ökande styckpriserna för materiel beaktas i

finansieringsramarna. I granskningen antas att styckpriserna ökar med 4 procent och att inflationen är 1,5 procent. Tilläggsfinansieringens genomslag beräknas från och med 2016. Jämförelsen omfattar tre olika finansieringsscenarier under perioden 2015–2024:

Finansieringen minskar med cirka 150 miljoner euro jämfört med den angivna ramnivån på 500 miljoner euro. I det här scenariot uppgår försvarsmaterielens andel av försvarsbudgeten till cirka 16 procent, vilket är fullständigt otillräckligt. Det leder till att den balanserade kostnadsstruktur som byggts upp genom försvarsmaktsreformen bryts och den materiella kapaciteten kollapsar inom några år. Grunden för den rådande försvarslösningen skulle rasa samman.

Nuvarande finansieringsnivå bibehålls, dvs. ramnivån uppgår till cirka 500 miljoner euro. I det här scenariot uppgår försvarsmaterielens andel av försvarsbudgeten till cirka 21 procent, vilket är otillräckligt. Det är en reell sänkning av finansieringsnivån och leder till att den materiella kapaciteten och försvarsförmågan fortsätter sjunka. Allvarliga brister i utrustningsnivån och stridsuthålligheten uppstår inom samtliga försvarsgrenar. Om investeringsnivån bibehålls på nuvarande nivå krävs en försvarsreform under regeringsperioden 2019–2023. Beslut om en sådan reform måste fattas redan under nästa regeringsperiod, dvs. 2015–2019.

Investeringsnivån följer statsrådets säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse (SRR12), vilket innebär att finansieringen höjs med cirka 50 miljoner euro 2016 och stegvis upp till 150 miljoner euro (utöver indexjusteringar) fram till 2020. I det här scenariot uppgår försvarsmaterielens andel av försvarsbudgeten till cirka 26 procent, vilket också det är klart under genomsnittet för 1980–2012 (32 %). Den föreslagna tilläggsfinansieringen för 2020 (dvs. 150 milj. euro) är mindre än hälften av den nedskärning av försvarsmaterielinvesteringarna som gjordes 2012. Merparten av förbanden kan få utrustning och utbildning som på sin höjd håller en nöjaktig nivå i förhållande till förbandens uppdrag. Försvarsmaktens grundläggande strukturer och försvaret av hela landet säkerställs fram till början av 2020-talet. Besluten gällande 2020-talet måste tas in i regeringsprogrammet för 2019–2023.

Inget av dessa scenarier svarar mot det stora behov av investeringar i olika förmågor som vi kommer stå inför på 2020-talet. De viktigaste kommande investeringarna är ersättandet av Hornetmaterielen som ett led i upprätthållandet av luftförsvarets förmåga samt ersättandet av marinens allt äldre stridsfartyg. Planeringen och beredningen av upphandlingsbeslut på dessa punkter måste inledas under regeringsperioden 2015–2019.

FÖRSVARSMAKTSREFORMEN = balansering av försvarsmaktens verksamhet och strukturer (2012–2015).

FÖRSVARREFORMEN = de grundläggande strategierna i fråga om försvarslösningen (hela landet ska försvaras, allmän värnplikt och militär alliansfrihet) måste läggas om.

Slutsatser

Försvarsmaktens storlek ligger efter 2014 på en miniminivå. Försvarsmaktsreformen rättade till kostnadsstrukturen, men anslagen för försvarsmateriel är alltför små. Ungefär hälften (ca 250 mn euro) av reformens bestående kostnadsbesparingar per år uppnåddes genom nedskärning av anslagen för försvarsmateriel. De krigstida truppernas kapacitet, i synnerhet i fråga om materielens kvalitet och kvantitet, ligger på en miniminivå. Försvarets uppgifter kräver framför allt högre handlingsberedskap och stridsuthållighet. I ljuset av den senaste tidens händelser håller frågan om hög handlingsberedskap på att få ny betydelse i Europa. De medel försvarsmakten har i dagens läge medger inga förbättringar av truppernas nuvarande beredskap.

Försvarsmaktens uppgifter kommer att förbli desamma, men däremot kan det behövas ytterligare granskning av hur det nationella försvaret genomförs, hur omfattande försvarssamarbetet ska vara och vad det ska innefatta. Utan tillräckliga materialinvesteringar kommer hörnstenarna för försvaret, dvs. försvar av hela landet, allmän värnplikt och militär alliansfrihet, att behöva omvärderas redan under den kommande regeringsperioden.

För att åtgärda bristerna i de materiella förmågorna krävs åtminstone den tilläggsfinansiering som försvarsförvaltningen för fram i den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen (SRR12). Planeringen och beredningen av de stora förmågeprojekten på 2020-talet måste inledas redan under nästa regeringsperiod, så att de nödvändiga politiska besluten kan fattas kring decennieskiftet.

=====

Kompletterande yttrande

De gröna instämmer i rapportens grundsyn om att Finland behöver ha en trovärdig försvarsmakt för försvaret av landets suveränitet. Vårt land ska inte vara utsatt för militär eller annan påtryckning från främmande makt. Ett trovärdigt försvar utgör i kombination med social sammanhållning och försvarsvilja en tröskel mot inblandning i vår suveränitet. Medlemskapet i Europeiska unionen placerar oss bland de självständiga och demokratiska staterna i Västeuropa och höjer för sin del märkbart tröskeln för externa försök till militär påverkan. Frågan om ett trovärdigt försvar är särskilt aktuell i ett läge där Ryssland inom kort tid fört krig i två av sina grannländer.

Som de gröna ser det har behovet av tilläggsresurser för materialanskaffningar motiverats på ett vettigt sätt med avseende på ett trovärdigt försvar. I arbetsgruppsrapporten finns en konkret beskrivning av hur materielkraven för att bygga upp ett trovärdigt försvar har ökat och materielen kontinuerligt blivit dyrare. Samtidigt utgår försvarsmakten och arbetsgruppen i sina tankegångar från antagandet att de fastslagna kvantiteterna i fråga om den åldersklass som ska utbildas och krigsförbandens styrka inte ändras och att därtill tillkommer de behövliga materiella tilläggsresurserna.

Under de senaste drygt tio åren har krigsförbanden krympts märkbart, samtidigt som behoven och kostnaderna vuxit på materielsidan. De minskade krigsförbanden kommer inte av något sparbehov, utan främst av förändringar i fråga om kraven på försvarsförmåga. Det gällande beslutet om storleken på krigsförbanden är 230 000 soldater.

I en promemoria som arbetsgruppen på min begäran fått finns en genomgång av hur mycket ytterligare resurser som skulle frigöras för materielinvesteringar om krigsförbanden minskas ytterligare. Utifrån det material som arbetsgruppen fått kan man räkna ut att exempelvis en dryg fjärdedel av det anslag som ytterligare behövs kan uppnås genom att minska krigsförbandens styrka till ca 210 000 soldater och mer än en tredjedel av de resurser som behövs för materielkostnader kan uppnås om krigsförbanden består av något mindre än 200 000 soldater. Med andra ord kan man med rätt måttliga kvantitativa förändringar av krigsförbanden således täcka åtminstone en del av det tilläggsanslag som behövs för försvarsmateriel. Jag föreslog för arbetsgruppen att dessa tankegångar ska ingå i rapporten.

Den allmänna värnplikten har länge varit ett relativt flexibelt system. I dagens läge fullgör något över 40 procent av årsklassen beväringstjänst. Efter de beskrivna förändringarna skulle procenten vara omkring 35.

De gröna anser att de slutliga besluten om dimensioneringen av tilläggsresurserna ska fattas i samband med regeringsförhandlingarna efter valet, eftersom de då kan jämkas samman med andra samhälleligt väsentliga behov av tilläggsresurser. I det skedet har man också haft tid till en öppen offentlig debatt som varit till hjälp när man ska bedöma behovet av materielanskaffningar och av reformering av försvarsmaktens strukturer. Om man väljer att förverkliga detta alternativ måste arbetet med att

reformera försvarsmaktens strukturer fortsätta under nästa regeringsperiod, om än i måttligare tempo än hittills. Det krävs fortsatt beredning för att finna svar på frågan om det optimala förhållandet mellan utbildade beväringar, krigsförband, garnisoner och materielanskaffningar.

Ledamot *Anni Sinnemäki*
Gröna riksdagsgruppen

Avvikande uppfattning

Den sänkning av försvarsutgifterna som slogs fast 2011 var avsedd att vara permanent. Den bedömning av försvarsmaktens finansiella läge som försvarsförvaltningen lämnat till utredningsgruppen måste granskas mot bakgrund av detta, och utredningen kommer i sin tur att utgöra underlag för de framtida lösningarna.

I dagens osäkra ekonomiska läge är det inte förnuftigt att på förhand binda sig vid en ökning av försvarsutgifterna. Den regering som tillsätts efter nästa riksdagsval måste dimensionera försvarsutgifterna enligt ett realistiskt bedömt säkerhetsläge och med hänsyn till andra samhälleliga behov. Det är också i linje med statsrådets senaste säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse från 2012, där det konstateras att "nästa regering får bedöma hurdana möjligheter det finns att tillgodose det behov av tilläggsresurser som försvarsförvaltningen har fört fram."

Det är inte bara nivån på försvarsutgifterna som är väsentlig utan också hur anslagen allokeras. Omfattningen av och tidsplanerna för materielanskaffningar måste vid behov kunna justeras. Resurser kan till exempel frigöras genom en värnpliktsreform utifrån rapporten "Suomalainen asevelvollisuus" (Den finländska värnplikten), genom att minska deltagandet i Natoleda krishantering och övningsverksamhet samt genom att avstå från medverkan i EU:s stridstrupper. Det är en självklar utgångspunkt att Finland är militärt alliansfritt och varje ansats till ett Natomedlemskap är därför ett slöseri med resurser.

Den under nästa årtioende planerade upphandlingen av jaktplan kräver redan på grund av dess storlek en bredare debatt.

Ledamot *Annika Lapintie*
Vänsterförbundets riksdagsgrupp

Ledamot *Risto Kalliorinne*
Vänsterförbundets riksdagsgrupp



EDUSKUNTA RIKSDAGEN

ISBN 978-951-3564-7 (HFT.) • ISBN 978-951-3565-4 (PDF)

ISSN 1239-1638