

Försvarsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2021

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2021 (RP 146/2020 rd): Ärendet har lämnats till försvarsutskottet för eventuellt utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 13.11.2020.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetsdirektör, ekonomidirektör Kristiina Olsson, försvarsministeriet
- planeringschef, brigadgeneral Vesa Virtanen, Huvudstaben
- överste Jyrki Kaisanlahti, Arméstaben
- kommandör Janne Muurinen, Marinstaben
- planeringschef, överste Aki Puustinen, Flygstaben
- ordförande Ville Viita, Officersförbundet
- ordförande Jyrki Surkka, Underofficersförbundet rf
- ordförande Jyrki Lukkarinen, Befälsförbundet rf
- ordförande Elina Laiho, Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto MPHL ry och Fackförbundet Pro rf
- förvaltningschef Mika Peltoniemi, Försvarsutbildningsföreningen
- vice ordförande Ismo Nöjd, Reservistförbundet
- ordförande Aaro Mäkelä, Finlands Reservofficersförbund rf
- generalsekreterare Tuija Karanko, Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Beväringsförbundet rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Det primära målet med att bevara försvarsförmågan är att bilda en relevant förebyggande spärr för användning av militära maktmedel och för hot om sådana. Försvarsmakten bör förmå svara

Utlåtande FsUU 4/2020 rd

mot både konventionella militära hot och mer utvidgade hot. I bekämpningen av utvidgade hot framhävs betydelsen av ett tätt myndighetssamarbete.

Statsminister Marins regeringsprogram lägger fast att Finland sörjer för ett trovärdigt nationellt försvar och avsätter tillräckliga resurser för ändamålet. Finlands försvarsförmåga grundar sig på allmän värnplikt, en utbildad reserv, försvar av hela landet och en hög försvarsvilja. Genom tillräckliga resurser för försvarsförvaltningen säkerställs det att en försvarsförmåga som motsvarar utvecklingen i omgivningen kan upprätthållas och att det finns förutsättningar att utveckla den. Vid tilldelningen av resurser för försvaret iakttas försvarsredogörelsen 2017. Kapaciteten hos Hornet-jaktplanen ersätts fullt ut och ett upphandlingsavtal ingås 2021. Utskottet anser det vara ytterst viktigt att hålla fast vid försvarsredogörelsens riktlinjer för resurser för att försvaret ska kunna utvecklas långsiktigt.

Försvarsbudgeten och HX-upphandlingen

Försvarsministeriets förvaltningsområde föreslås få totalt 4 873 miljoner euro för 2021. Av det utgör utgifter som ingår i ramen ca 4 300 miljoner euro och mervärdesskatteutgifter utanför ramen ca 565 miljoner euro. Budgetpropositionen är cirka 54 procent högre än 2020. Ökningen beror främst på kostnaderna för anskaffningen av flerfunktionsjaktplan (HX), av vilka den första betalningsposten (1,48 miljarder euro) ingår i budgetpropositionen för 2021. Försvarsmaktens omkostnader förblir nästan oförändrade 2021. Som helhet är priset på HX-upphandlingen 10 miljarder euro 2021—2031.

Med den finansiering som anvisats för HX-projektet skaffas jaktplanen, deras motorer, behövliga reservdelar och reservanordningar, vapen och ammunition, utbildning och tekniskt stöd, simulatorsystem samt mindre anskaffningshelheter. Att ta flerfunktionsjaktplan i bruk förutsätter dessutom säkerhetsupphandling samt rikligt med lokal-, region-, dataskydds- och säkerhetsbyggnad och planering, som också finansieras med anslaget eller fullmakten i fråga. Utskottet påpekar att regeringens proposition om inrättande av Försvarsfastigheter (RP 31/2020 rd), som är under behandling i riksdagen, i betydande grad påverkar hur de fastigheter som används av försvarsförvaltningen i fortsättningen ska utvecklas.

Kostnaderna för drift och underhåll av nya flerfunktionsjaktplan täcks inom försvarsbudgeten utan tilläggsfinansiering. Enligt de riktlinjer som dragits upp får högst 10 procent av försvarsbudgeten gå till användning och underhåll av HX-materielen, lika mycket som det nu kostar att underhålla Hornet-materielen.

I jämförelsen av bruttonationalprodukt är Finlands försvarsbudget för nästa år 2,01 procent, i internationell SIPRI-jämförelse 2,24 procent. Internationellt inkluderas i försvarsutgifterna också militärpensioner, utgifter för gränsbevakningsväsendets militära försvar samt utgifter för militär krishantering.

Balanserad utveckling av försvarsgrenarna

Enligt de sakkunniga som utskottet hört är flerfunktionsjaktplanen en central del av Finlands försvarssystem ända fram till början av 2060-talet. Kapaciteten integreras som en del av Försvars-

Utlåtande FsUU 4/2020 rd

maktens övervaknings- och ledningssystem, varvid den stöder hela försvarssystemet med under- rättelse-, övervaknings- och målvisningskapacitet samt med förmågan att hantera och överföra information i realtid.

Utskottet konstaterar att på 2020-talet befinner sig det finska försvaret i en exceptionell situation när två försvarsgrenars huvudsystem tas ur bruk så gott som samtidigt. I sina tidigare budgetutlåtanden och ramutlåtanden har försvarsutskottet konsekvent betonat att projekten inom marinen och flygvapnet inte får äventyra en balanserad utveckling av armén. Enligt de sakkunniga som utskottet har hört kommer detta inte att ske. Försvarsmakten har satsat kraftigt på utvecklandet av armén på 2010-talet (bl.a. Leopard 2A6-stridsvagnar och K-9-bandkanoner), och under de följande tio åren står cirka 3 miljarder euro till förfogande för att utrusta armén trots de strategiska kapacitetsprojekten inom flygvapnet och marinen. Den långsiktiga utvecklingen av armén kommer i vilket fall som helst att ställas inför en hel del utmaningar under 2030-talet, påpekar utskottet vidare. Det kommer då att krävas betydande investeringar när de viktigaste systemen som används i dag samtidigt föråldras, till exempel pansarvärnsmateriel, artillerivapen och ammunition.

Försvarsmaktens grundbudget: adekvata anslag och JTS-besparingar

Försvarsmaktens grundbudget kommer inte att växa nämnvärt de kommande åren trots den betydande höjningen av försvarsbudgeten, och den operativa ramen förblir stram, framhåller utskottet. Ett särskilt problem för försvarsförvaltningen är det bindande produktivitetsmålet för alla förvaltningsområden, den så kallade JTS-miljarden, som till en betydande del hänför sig till försvarsförvaltningens verksamhetsområde.

Målet för produktivitsbesparing ökar med nuvarande allokeringsskäl till nästan 48 miljoner euro 2029. Totalt uppgår JTS-besparingarna inom försvarsförvaltningen till cirka 180 miljoner euro 2020–2029. Utskottet vill här uttrycka sin oro över att JTS-besparingarna, om de genomförs fullt ut, kan äventyra den långsiktiga utvecklingen och möjligheterna att upprätthålla försvarsförmågan. Enligt de sakkunniga som utskottet har hört har försvarsmakten inga möjligheter att finna nya produktivitsbesparingar och exempelvis de resurser som frisätts i och med digitaliseringen används för att utveckla cyberförsvaret.

Försvarsmaktens personalstyrka

Försvarsmaktens verksamhet har de senaste åren strömlinjeformats med hård hand, särskilt via försvarsreformen 2012—2014. I reformen bantades personalstyrkan ner från cirka 14 500 till nuvarande 12 000 personer.

Det är samma personal som används för att utbilda beväringar och reservister som ska genomföra en effektivisering av den militära beredskapen, när omvärlden förändras och beredskapen måste omorganiseras. Enligt utskottet har tiden efter försvarsmaktsreformen konkret visat att försvarsmaktens personaldimensionering, 8 000 yrkessoldater och 4 000 civila, inte motsvarar försvarsmaktens expanderande uppdrag.

I regeringsprogrammet sägs det att särskilt avseende ska fästas vid personalens arbetshälsa och att försvarsmaktens personal utökas med omkring 100 personer under regeringsperioden. Nästan

Utlåtande FsUU 4/2020 rd

hälften av ökningen hänför sig till introduktionen av den nya verksamhetsmodellen för frivilligt försvar. Utskottet välkomnar detta tillägg liksom det beslut som fattades i samband med tilläggsbudgeten för våren 2020 om att anvisa 600 000 euro för anställning av kontraktsanställda militärer. Utskottet konstaterar att uppdraget som kontraktsanställd är en viktig rekryteringsväg till underofficersarbete eller andra uppgifter inom försvarsmakten.

Utskottet anser dock att det är klart att varken personalökningarna i regeringsprogrammet eller rekryteringen av visstidsanställda kontraktsanställda militärer räcker till för att svara mot försvarsmaktens personalutmaningar. Utskottet anser det vara nödvändigt att man i den försvarsredogörelse som färdigställs nästa år drar upp tydliga riktlinjer för den hållbara nivån på vilken Försvarsmakten klarar av sina lagstadgade uppgifter.

Till personalens arbetshälsa hör i väsentlig grad också arbetstidslagstiftningen. Arbetstidslagen för försvarsmaktens tjänstemän är från 1970. En granskning av behoven att ändra lagen togs upp i samband med reformen av den allmänna arbetstidslagen. Tjänstemännens arbets- och vilotider samt arbetstidsersättningar grundar sig för närvarande huvudsakligen på försvarsmaktens eget arbetstidsavtal samt på försvarsministeriets tillämpningsbestämmelser. Enligt den utredning som utskottet fått har frågan om arbetstiden för yrkesmilitärer diskuterats i en arbetsgrupp som leds av finansministeriet (Finansministeriets publikationer — 2020: 12), men det finns betydande meningsskiljaktigheter mellan parterna om hur man ska gå vidare i frågan. Personalorganisationerna har bland annat föreslagit att definitionen av försvarsmaktens ledande tjänstemän ska förenhetligas med den övriga statsförvaltningen och att det ska fastställas ett årligt maximibelopp för beredskapsdygn och oavbrutna perioder av bundenhet till arbetet. Dessutom ska bestämmelser om vilotider och ersättande vilotider utfärdas i lag. Utskottet anser att det är nödvändigt att dessa förhandlingar främjas så snabbt som möjligt. Den nuvarande författningsgrunden är klart föråldrad och försätter militärpersoner i ojämlig ställning i förhållande till andra löntagargrupper.

Beväringutbildning

I regeringsprogrammet konstateras att den allmänna värnplikten upprätthålls för det militära försvarets behov. Värnplikten stöder kohesionen i samhället och skapar en grund för försvarsviljan. I början av regeringsperioden tillsattes det en brett sammansatt parlamentarisk kommitté som utreder utvecklandet av den allmänna värnplikten och fullgörandet av skyldigheten att försvara landet. Målet är att upprätthålla en hög försvarsvilja och stärka jämlikheten mellan medborgarna. Utskottet konstaterar att kommittén också granskar behoven av att utveckla frivillig militärtjänst för kvinnor. Lagen om frivillig militärtjänst för kvinnor har varit i kraft i 25 år och under denna tid har cirka 10 000 kvinnor fullgjort beväringstjänst. Kvinnornas intresse för frivillig militärtjänst har ökat under de senaste åren: antalet sökande har varit över 1 000 personer per år. Det här är en ytterst positiv utveckling, menar utskottet. Att de sökande har en hög motivation för tjänstgöring märks bland annat på att 65—70 procent av de kvinnliga beväringarna under de senaste åren har genomgått ledarutbildning.

Utskottet anser att försvarsmaktens åtgärder mot coronaviruset inom beväringutbildningen är mycket lyckade. Försvarsmakten utbildar årligen cirka 20 000 beväringar, och med tanke på detta antal och de krävande kasernförhållandena och terrängförhållandena har antalet sjukdomsfall varit mycket litet. Coronapandemin tvingade Försvarsmakten att i mars 2020 med mycket snabb

Utlåtande FsUU 4/2020 rd

tidtabell övergå till en ny utbildningsrytm där de avdelningar som utbildas växelvis är fyra veckor i tjänst och två veckor lediga. Utbildningsarrangemangen genomförs med beaktande av de lokala förhållandena, så det finns skillnader mellan trupperna i fråga om rytmen och periodernas längd. Den nya utbildningsrytmen har effektivt förhindrat spridningen av viruset i garnisonerna men också ur beväringarnas synvinkel varit ett huvudsakligen lyckat försök, vilket också syns i beväringarnas slutliga bedömningar av sin egen beväringutbildning.

Utskottet uppmanar Försvarsmakten att under coronatiden fästa särskild uppmärksamhet vid beväringarnas fysiska och psykiska funktionsförmåga, eftersom långa tjänstgöringsperioder utan veckoslutsledighet kan vara psykiskt tunga. Försvarsmakten ska dessutom säkerställa att det också under undantagsförhållanden alltid finns tillräcklig och mångsidig kost för beväringarna: responsen från terrängmåltider visar att det finns skäl att fästa särskild uppmärksamhet vid denna fråga.

Med tanke på beväringarnas funktionsförmåga intar förhållandena på tjänstgöringsplatsen en viktig roll. Enligt den utredning som fått orsakar problemen med inomhusluften fortfarande problem i många kaserter. Utskottet betonar att när projektet Försvarsfastigheter har genomförts måste man som ett av spetsprojekten ta itu med problemen med inomhusluften i kasernerna så snart som möjligt.

Repetitionsövningar och frivilligt försvarsarbete

I regeringsprogrammet för statsminister Marins regering konstateras följande om repetitionsövningar: ”Antalet repetitionsövningar ska stegvis höjas under valperioden i takt med att antalet anställda inom försvarsmakten ökar. Målet är en ökning med cirka 20 procent från nuvarande nivå fram till regeringsperiodens slut.”

Utskottet anser att linjen är motiverad med beaktande av utbildningsbehoven hos Finlands omfattande reserv (280 000 personer). Utskottet konstaterar att målet om 20 procents ökning beräknas utifrån de senaste årens etablerade repetitionsnivå på cirka 18 000 reservister. Med andra ord bör den årliga utbildningen för omkring 18 000 reservister i slutet av valperioden stiga till inemot 22 000 reservister. I år hade försvarsmakten som mål att utbilda 19 000 reservister, medan målet för 2021 är 19 300.

Enligt utredning till utskottet har man trots den krävande coronapandemin i regel kunnat ordna reservistutbildning planenligt. I och med att pandemin drar ut på tiden och coronaviruset sprider sig i samhället i större utsträckning kommer man enligt de sakkunniga som utskottet hört dock inte till fullo att nå det utbildningsmål som ställts upp. Om coronakrisen inte drar ut på tiden, kan det utbildningsunderskott som uppstått ersättas under de kommande åren. Om pandemin drar ut på tiden påverkar nedbantningen av repetitionsövningarna Finlands försvarsförmåga. Utskottet betonar att repetitionsövningar bör ordnas på ett sätt som maximalt garanterar säkerheten för de personer som deltar i övningarna. Utskottet påpekar att även om repetitionsövningar i hemlandet i regel har kunnat genomföras på planerat sätt har coronaepidemin avsevärt försämrat förutsättningarna att delta i internationella övningar eller ordna multinationella övningar i Finland. Ett konkret exempel på detta är indragningen av den omfattande multinationella Arctic Lock-övningen 2021 och ordnandet av evenemanget som traditionell nationell huvudkrigsövning.

Utlåtande FsUU 4/2020 rd

Utskottet instämmer i den bedömning som skrivits in i regeringsprogrammet om att de frivilliga försvarsorganisationerna har en viktig roll med tanke på samhällets övergripande säkerhet. Försvarsorganisationernas aktiva verksamhet när det gäller att upprätthålla reservisternas fältduglighet och försvarsvilja har stor betydelse för det nationella försvarets kapacitet. Utskottet anser det viktigt att det säkerställs att försvarsorganisationerna har tillräckliga resurser och att det finns förutsättningar för skjutövningar i hela Finland. Enligt utskottets bedömning ger lagen om frivilligt försvar goda verksamhetsmöjligheter för frivilligverksamhet. I regeringsprogrammet föreslås 4,8 miljoner euro för frivilligt försvar.

Militär krishantering

Tyngdpunkten i den militära krishantering ligger nästa år på Libanon, Irak och Afghanistan. För materiel- och förvaltningsutgifter inom militär krishantering föreslås cirka 60 miljoner euro. Utgifterna för underhållet av krishanteringsstyrkorna (53 miljoner euro) ingår i utrikesministeriets anslag. Krishanteringstruppernas sammanlagda personalstyrka kommer enligt nuvarande bedömning att vara högst 500 årsverken.

Utskottet konstaterar att nivån på Finlands militära deltagande i krishantering har stabiliserats på basis av en årlig budget på cirka 500 soldater och 100 miljoner euro. Det är svårt att uppnå de tidigare årens större deltagarantal bland annat på grund av att insatserna blir dyrare och mängden stampersonal samt antalet reservister som söker sig till uppgifterna ställer begränsningar i fråga om vilka slags insatser Finland har möjlighet att delta i. Utskottet anser att det är en bra prioritering att Finland bland de pågående insatserna bidrar med flest trupper i den FN-ledda UNIFIL-insatsen.

Den finländska försvarsindustrins betydelse för tryggheten av den militära försörjningsberedskapen

Suomen Puolustus- ja Ilmailuteollisuusyhdistys (PIA ry) är paraplyorganisation för ungefär 130 medlemsföretag, som sysselsätter närmare 9 000 personer. Utskottet instämmer i sakkunnigbedömningen att företagen i PIA spelar en betydande roll för den militära försörjningsberedskapen. Försvarsutskottet hänvisar i detta sammanhang till sitt betänkande om försvarsredogörelsen (FvUB 4/2017 rd), där det lyfte fram behovet av att upprätthålla den nödvändiga kapaciteten våra kritiska system. Den inhemska försvarsindustrins betydelse för försörjningsberedskapen uttrycktes tydligt också i regeringsprogrammet: "Försvarsmaktens krigstida kapaciteter baserar sig till stor del på resurser som fås på annat håll i samhället. Genom den militära försörjningsberedskapen tryggas funktionsförmågan hos försvarsmaktens kritiska system vid störningssituationer i samhället. Den finländska försvarsindustrin är viktig med tanke på försörjningsberedskapen." I regeringsprogrammet konstaterades också att exporten av försvarsmateriel för sin del stöder vår militära försörjningsberedskap. Finland följer internationella avtal och förbindelser samt nationell lagstiftning vid exporten av försvarsmateriel.

Utskottet betonar att med avseende på den militära försörjningsberedskapen måste försvarsmakten ha kapacitet för reparation av skador på och underhåll av flygvapnets multifunktionella jaktplan och marinens korvetter under materielens hela livscykel. Det är enligt utskottet viktigt att försvarsförvaltningen för de kommande strategiska kapacitetsprojekten tillsammans med den in-

Utlåtande FsUU 4/2020 rd

hemiska industrin söker lösningar som möjliggör för vår industri att i så stor utsträckning som möjligt vara aktiv i service- och underhållslösningar.

Utskottet konstaterar att det krav på 30 procents industriellt samarbete som ingår i HX-projektet öppnar betydande möjligheter för finländska företag. Enligt erhållen utredning kan man genom projekt för industriellt samarbete främja forsknings- och produktutveckling, förnyelse av företag, skapa ny affärsverksamhet samt främja nätverkande också i internationella värdekedjor. Försvarsmaktens strategiska partner (t.ex. Patria och Insta) och deras nätverk är primära aktörer som genomför projekt inom direkt industriellt samarbete. Enligt expertutlåtanden kan upp till hundratal finländska företag delta i indirekt industriellt samarbete. Utskottet anser att man bör sträva efter att samarbeta inom industrin på ett så fördelaktigt sätt som möjligt under HX-upphandlingsperioden.

Sammanfattning

År 2021 kan karakteriseras som ett tudelat år inom försvarsministeriets förvaltningsområde: försvarsbudgeten ökar betydligt på grund av de strategiska kapacitetsprojekten, men funktionellt sett förblir användningsramen stram när JTS-besparingarna i praktiken tär på alla marginaler. I försvarsredogörelsen 2021 bedöms den finansieringsnivå och det antal anställda genom vilka försvarsmakten kan utföra sina lagstadgade uppgifter på behörigt sätt.

Utskottet konstaterar att utvecklingen i den säkerhetspolitiska omgivningen ställer ökade krav i synnerhet på lägesbilden, förmågan att varna i förväg och beredskapen. Utöver traditionella militära hot bör Finland bereda sig på att i överensstämmelse med det breda säkerhetsbegreppet bemöta mera mångfasetterade hot än tidigare, där militära och icke-militära metoder förenas. Den yttre och den inre säkerheten är allt tydligare sammankopplade och därför kräver åtgärderna förvaltningsövergripande ledning och samordning mellan olika säkerhetsmyndigheter. Beredskap inför hybridhot och andra störningssituationer i samhället förutsätter ett fördjupat internationellt samarbete som omfattar hela den offentliga förvaltningen och som bedrivs tillsammans med den privata sektorn och den tredje sektorn.

Slutligen konstaterar utskottet att de åtgärder som försvarsmakten vidtagit under de senaste fem åren för att effektivisera beredskapen har gått i rätt riktning, och detta arbete bör fortsätta. Den praktiska verksamheten stöds också av den reviderade lagstiftningen, som gör det möjligt för försvarsmakten att reagera och få information om olika hotbilder klart bättre än för några år sedan.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Försvarsutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande FsUU 4/2020 rd

Helsingfors 4.11.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Ilkka Kanerva saml
vice ordförande Jari Ronkainen saf
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Timo Heinonen saml
medlem Eeva Kalli cent
medlem Mika Kari sd
medlem Tuomas Kettunen cent
medlem Kimmo Kiljunen sd
medlem Jukka Kopra saml
medlem Joonas Könttä cent
medlem Markus Mustajärvi vänst
medlem Juha Mäenpää saf
medlem Riitta Mäkinen sd
medlem Veijo Niemi saf
medlem Erkki Tuomioja sd.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.