

FINANSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 2/2013 rd

Statsrådets redogörelse för Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2012

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 7 mars 2013 statsrådets redogörelse för Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2012 (SRR 6/2012 rd) för beredning till utrikesutskottet och bestämde samtidigt att finansutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till utrikesutskottet.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets förvaltnings- och säkerhetsdelegation.

Sakkunniga

Utskottets förvaltnings- och säkerhetsdelegation har hört

- säkerhetsdirektör Timo Härkönen, statsrådets kansli
- avdelningschef Kirsti Kauppi och ambassadråd Leena Ritola, utrikesministeriet
- försvarsminister Carl Haglund, ekonomidirektör Timo Norbäck, äldre avdelningsstabsofficer Hannu Ojala och ministerns militärrådgivare Manu Tuominen, försvarsministeriet
- kanslichef Päivi Nerg och polisdirektör Pentti Saira, inrikesministeriet
- budgetråd Petri Syrjänen och specialsakkunnig Yrjö Benson, finansministeriet
- verkställande direktör Ilkka Kananen, Försörjningsberedskapscentralen
- avdelningschef, brigadgeneral Mikko Kirjavainen, Gränsbevakningsväsendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Finansutskottet har granskat den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen ur statsfinansernas synvinkel. Redogörelsens har behandlats i en situation då utskottet ännu inte har haft tillgång till statsrådets redogörelse om ramarna för statsfinanserna 2014—2017.

Den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen granskningsperiod sträcker sig till 2020-talet. I synnerhet utvecklandet av försvaret förutsätter på grund av långsiktigheten för material-

anskaffnings-, planerings- och livscykeluppdateringar att granskningen och riktlinjerna sträcker sig till följande årtionde. Till följd av den allmänna osäkerheten och försämringen av den ekonomiska situationen görs det i redogörelsen inga föregripande ändringar i utgiftsramarna.

Utskottet konstaterar likväl att utfallet i fråga om flera av riktlinjerna i redogörelsen förutsätter en större satsning av staten jämfört med ramen för statsfinanserna 2013—2016.

Den övergripande säkerheten

Risken för omfattande samhällsstörningar har ökat betydligt. Nästan alla kritiska funktioner och tjänster i samhället baserar sig på tekniska system, särskilt sådana som är beroende av elenergi och datakommunikation. Samhällets beredskap för undantagsförhållanden och allvarliga störningar genomförs enligt principen för övergripande säkerhet (statsrådets principbeslut om den övergripande säkerheten 5.12.2012). Den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen är ett centralt styrdokument där man utifrån en bred säkerhetsuppfattning drar upp riktlinjer för de principer för totalsäkerheten som sträcker sig över regeringsperioderna.

Utskottet konstaterar att en allt större andel av den övergripande säkerheten utformas inom andra sektorer än försvarsministeriets förvaltningsområde. Att trygga samhällets vitala funktioner kräver således mer samverkan mellan olika förvaltningsområden. Samtidigt betonas den inre och yttre säkerheten som en helhet. Vidare ökar samverkan mellan näringslivet, organisationerna och medborgarna i betydelse.

Cybersäkerhet

Cyberhoten utgör en omfattande och betydande utmaning för den övergripande säkerheten. På basis av den cybersäkerhetsstrategi som blev färdig i början av innevarande år ligger ansvaret för att utveckla cybersäkerheten hos sektormyndigheterna. Dessutom ska det inrättas en cybersäkerhetscentral som i inledningsskedet behöver en finansiering om uppskattningsvis en miljon euro.

Utskottet konstaterar att utvecklingen av cybersäkerheten är en helhet för sig som utöver cybersäkerhetscentralens anläggningskostnader medför kostnader också för underhåll och annan utveckling. Utskottet finner det ofrånkomligt att frågekomplexet med cybersäkerhet utvecklas tvärssektoriellt och så kostnadseffektivt som möjligt. Branschens bästa expertis ska stå till samtliga förvaltningsområdens förfogande. Utskottet anser det också viktigt att cybersäkerhetsstrategin uppdateras tillräckligt ofta så att den förblir

tidsenlig och så att de ekonomiska resurserna räcker till i en omvärld som snabbt förändras.

Utveckling av lägesbilden

Det är en central del av den övergripande säkerheten med avseende på samhällets krisberedskap att vi har ledningsarrangemang jämte en stödjande medvetenhet om lägesbilden för störningssituationer och undantagsförhållanden. Statsrådets principbeslut om den övergripande säkerheten drar upp riktlinjer för de centrala principerna för lägesbildsverksamheten och preciserar i det avseendet samhällets säkerhetsstrategi. Enligt redogörelsen behöver man utveckla den nationella förmågan att sammanställa och upprätthålla en samlad lägesbild över samhällets vitala funktioner samt att analysera och styra verksamheten vid störningssituationer och undantagsförhållanden. Också statsrådets lägesbildsverksamhet ska förnyas.

Utskottet betonar att lägesbilden jämte stödjande system är väsentliga faktorer för tryggheten av samhällets funktionsförmåga. För att de ekonomiska resurserna ska minimeras finner utskottet det angeläget att olika förvaltningsområden i möjligaste mån utvecklar och samordnar sin medvetenhet om lägesbilden med utnyttjande av system som redan är i bruk eller under utveckling.

Att trygga myndigheternas verksamhetsförmåga

Utskottet ser med oro på finansieringen av ICT-projekt som tryggar myndigheternas funktionsförmåga och understryker att statsförvaltningens ICT-sparmål inte får äventyra utvecklingen och upprätthållandet av projekten. Genom att utnyttja mer automatiserade system kan också personresurser frigöras. Samtidigt ökar säkerheten mot bl.a. cyberhot.

Utskottet vill i det här sammanhanget också lyfta fram behovet av finansiering för myndighetsnätverket VIRVE. Med avseende på säkerhetsmyndigheternas verksamhet är det av yttersta vikt att radionätet kan garanteras en fortsatt störningsfri verksamhet. Det krävs utvecklingsinvesteringar för att myndighetsnätverket ska

kunna fortsätta att fungera på den nivå som krävs i undantagsförhållanden. Försörjningsberedskapscentralen finansierade nödvändiga investeringar för VIRVE-nätet med 28 miljoner euro ur försörjningsberedskapsfonden åren 2008-2012. Försörjningsberedskapsfonden ska dock bara utgöra en reserv för krissituationer. Att fortlöpande utnyttja fonden för att finansiera myndighetsnätverket får därför endast göras efter omsorgsfull prövning. Utskottet konstaterar vidare (t.ex. FiUB 39/2012 rd) att också upprätthållandet av säkerhetsnätverket TUVE kräver tilläggsfinansiering.

Utskottet betonar att förvaltningsområdenas möjligheter att uppfylla sina uppgifter väsentligen är beroende av att informationsnäten och datasystemen fungerar. De säkerhetsansvariga myndigheternas verksamhet är också föremål för ovanligt höga krav på tillgänglighet.

Försörjningsberedskapen

Statsrådets nuvarande beslut om försörjningsberedskap förnyas våras 2013 för att motsvara förändringarna i den ekonomiska omvärlden och hotbilderna. Ett huvudmål har varit att man genom beredskapsåtgärder kan upprätthålla befolkningens levnadsmöjligheter och funktionsförmåga samt den infrastruktur och kritiska produktion som är nödvändig för ett fungerande samhälle både vid allvarliga störningar i normalförhållanden och vid undantagsförhållanden.

Utskottet instämmer i åsikten att näringslivet får allt större betydelse när det gäller att trygga samhällets vitala funktioner och betonar också att den regionala och lokala nivån bör beaktas. Konstaterandet i redogörelsen om att näringslivets centrala aktörer måste utnyttjas vid alla samarbetsforum har varit en etablerad verksamhetsmodell inom arbetet med försörjningsberedskap redan i decennier.

I fråga om finansieringen av försörjningsberedskapen förorsakar de framtida riktlinjerna enligt utredning till utskottet inga förändringar. Finansieringen kommer fortfarande att vara baserad på försörjningsberedskapsavgiftens avkastning och inkomstfinansiering. Försörjningsbe-

redskapsfondens likviditetsförvaltning förblir en basuppgift för Försörjningsberedskapscentralen.

Gränssäkerhet

Det beräknas att persontrafiken vid östgränsen kommer att fördubblas till över 20 miljoner gränspassager vid ingången av 2017. Också i Helsingfors hamn och vid Helsingfors—Vanda flygplats ökar trafiken över den yttre gränsen. Viseringsfrihet mellan EU och Ryssland skulle göra att trafiken vid gränserna tydligt ökar.

Utskottet anser det nödvändigt att i EU:s system i tid skapa tekniska förutsättningar för övergång till viseringsfrihet. Likaså krävs nationell beredskap för att hantera den ökade gränstrafiken. Likväl konstaterar utskottet (t.ex. FiUB 39/2012 rd) att Gränsbevakningsväsendet inte kan svara mot den ökade trafiken genom interna resurser. En fortsatt smidig och säker trafik förutsätter av Finland att trafiklederna och gränsinfrastrukturen förnyas och att gränsmyndigheternas resurser förstärks. Gränsbevakningsväsendet bedömer att den ökande trafiken vid gränserna ökar omkostnaderna permanent med ca 16 miljoner euro per år. Den ökande gränstrafiken kommer också att öka efterfrågan på polisens och tullens tjänster.

Krishantering

Militär krishantering. Redogörelsen bestämmer att Finland deltar i den militära krishanteringen på en nivå som motsvarar Finlands långvariga engagemang för att upprätthålla och utveckla fred och stabilitet. Också Finlands decennier långa och betydande deltagande i militära fredsbevarande operationer och i krishanteringsoperationer tas i beaktande.

Statsbudgeten ska beakta pågående och beslutade operationer. Finansieringen av eventuella nya operationer täcks genom tilläggsbudget. I budgeten anvisas också reservfinansiering bl.a. för extra utgifter i fråga om pågående operationer och fortsättningen av dem.

Enligt utredning till utskottet minskar utgifterna för underhåll av fredsbevarande styrkor som åren 2014—2017 ska betalas ur utrikesministeriets huvudtitel från ca 63 miljoner euro i

dag till 34 miljoner euro. Utskottet konstaterar att den snabbt sjunkande ramen i förhållande till den samtidiga ökningen av kravnivån för materiel och utbildning i praktiken kommer att reducera Finlands möjligheter att delta i militär krishantering.

Civli krishantering. Redogörelsen uppställer som mål att öka antalet finländska experter inom civila krishanteringsoperationer till 150. Antalet experter var i januari 2013 ca 100 och har under de senaste åren varierat mellan 100 och 150 personer.

Enligt utredning kräver målet att de nuvarande anslagen utökas med ca en miljon euro. Att förhållandena blir mer krävande förutsätter dessutom mer utbildning och genom det ökade insatser i hemlandet.

Enligt redogörelsen kan anslagen för utvecklingssamarbete ökas för att främja den övergripande säkerheten i de områden där Finland stöder fredsmedlingen, den fredsbevarande verksamheten och krishantering. Verksamheten ska tillförsäkras tillräckliga resurser.

Utskottet betonar att den civila och militära krishantering samt utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet måste koordineras effektivt för bästa möjliga samverkan och hållbara resultat. Särskilt när det gäller utvecklingssamarbetet är det väsentligt för en tryggad kontinuitet att den lokala befolkningen engagerar sig i verksamheten, anser utskottet.

Utvecklingen av Finlands försvar

I enlighet med tidigare beslut konstateras i redogörelsen att den pågående försvarsmaksreformen genomförs före utgången av 2015 och att den utgör grunden för den fortsatta utvecklingen. Också finansutskottet har ansett det nödvändig (FiUB 26/2011 rd och FiUB 39/2012 rd) att verksamhetens nivå i alla avseenden höjs i analogi med de förnyade verksamhetssätten under 2015.

Enligt försvarsförvaltningen måste investeringarna i materiel hålla en tillräcklig nivå för att den valda försvarslösningen ska gå att upprätt-

hålla. Enligt försvarsförvaltningens uppskattning är tilläggsbehovet i synnerhet för att upprätthålla kapaciteten cirka 50 miljoner euro år 2016 och stegvis 150 miljoner euro fram till år 2020 utöver indexjusteringarna. Redogörelsen överlåter för nästa regering att bedöma möjligheterna att svara på det resursbehov som försvarsförvaltningen framställer.

Utskottet konstaterar att det håller på att uppstå en obalans mellan målbilden i redogörelsen och tillgängliga resurser då man beaktar försvarets behov under 2020-talet. Enligt erhållen utredning balanserar försvarsmaksreformen kostnadsstrukturen på kort sikt. På medellång sikt, till och med början av 2020-talet, föråldras en betydande del av den centrala materielen för de viktigaste trupperna inom alla försvarsgrenar och kapaciteten sjunker under den nivå som uppgifterna kräver. På lång sikt, fram till mitten av 2020-talet i fråga om sjöförsvaret och fram till utgången av 2020-talet i fråga om luftförsvaret blir kapaciteten en stor utmaning.

Utskottet konstaterar att det behövs ytterligare finansiering av staten för att de försvarspolitiska besluten i redogörelsen ska gå att genomföra. Utskottet instämmer med försvarsförvaltningen i att de grundläggande riktlinjerna måste omprövas i sin helhet om det inte går att öka resurserna. De politiska riktlinjerna måste beakta kapaciteternas hela livslängd. Därför måste resurserna planeras i ett perspektiv som når fram till 2020-talet. Det måste också beaktas att kostnadsutvecklingen för försvarsmateriel är snabbare än den allmänna prisnivån. Denna ofrånkomliga utveckling inverkar på finansieringsbehovet och samtidigt på möjligheterna att genomföra riktlinjerna i redogörelsen.

Slutsatser

Utskottet konstaterar att genomförandet av riktlinjerna i den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen medför extra kostnader inom flera förvaltningsområden. De extra kostnaderna kan delvis täckas genom prioriteringar, men i fråga om t.ex. gränssäkerheten samt datanätens säkerhet och säkerställandet av myndigheternas kom-

munikation behövs extra satsningar av staten redan under innevarande regeringsperiod jämfört med ramarna för 2013—2016.

I fråga om försvarsförvaltningen är det enligt utskottet nödvändigt att den nya regeringen och riksdagen i början av nästa valperiod har tillgång till breda och djupa insikter i de utmaningar försvaret ställs inför på lång sikt och om hur vi kan svara på utmaningarna. Redogörelsens försvarspolitiska riktlinjer kräver extra finansiering. Den tillgängliga finansieringen bör fast-

slås redan i samband med att regeringsprogrammet utarbetas. Om extra finansiering inte anvisas, innebär det oundvikligen också att nya försvarslösningar måste tas fram.

Ställningstagande

Finansutskottet anför

att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 22 mars 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Pentti Kettunen /saf
medl. Leena Harkimo /saml
Jouko Jääskeläinen /kd
Esko Kiviranta /cent
Mika Lintilä /cent (delvis)
Kari Rajamäki /sd
Sari Sarkomaa /saml
Jouko Skinnari /sd (delvis)
Osmo Soininvaara /gröna (delvis)
Astrid Thors /sv

Kauko Tuupainen /saf
Pia Viitanen /sd
ers. Risto Kalliorinne /vänst
Esko Kurvinen /saml
Riitta Myller /sd
Mats Nylund /sv
Raimo Piirainen /sd (delvis)
Eero Reijonen /cent
Ismo Soukola /saf
Tapani Tölli /cent
Tuula Väättäinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Mari Nuutila.