

FÖRSVARsutskottets utlåtande 3/2012 rd

Försvarsreformen

Till försvarsministeriet

INLEDNING

Remiss

Försvarsministeriet lämnade den 15 februari 2012 ett instruktionsbrev om genomförande av försvarsreformen i form av en skriftlig utredning till försvarsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- försvarsminister Stefan Wallin
- statssekreterare Olli-Pekka Heinonen, statsrådets kansli
- kanslichef Arto Rätty, försvarsministeriet
- försvarsmaktens kommandör Ari Puheloinen

- kommandör för flygvapnet, generalmajor Lauri Puranen, Flygstaben
- kommandör för marinen, konteramiral Veli-Jukka Pennala, Marinstaben
- direktör Pekka Salojärvi, Försvarsförvaltningens byggverk
- kommodor Mika Martikainen, Huvudstaben
- verkställande direktör Ilkka Kananen, Försörjningsberedskapscentralen
- armékommandör, generallöjtnant Raimo Jyväsjärvi, Arméstaben
- styrelseledamot Jan M. Koivurinta, Nammo Lapua Oy
- direktör Jari Panhelainen, Senatfastigheter.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Reformering av försvarsmakten — beredning och uppföljning

Enligt programmet för statsminister Katainens regering ska regeringen inleda en omfattande reform av försvarsmakten. Syftet med reformen är att säkerställa Finlands försvarsförmåga och skapa bestående kostnadsbesparingar. Enligt regeringsprogrammet kräver genomförandet av ett sparprogram för försvarsmakten att anpassningsåtgärder vidtas genast i början av valperioden. Den 8 februari 2012 behandlade republikens president och statsrådets utrikes- och säker-

hetspolitiska ministerutskott försvarsmaktsreformen utifrån ett förslag av kommandören för försvarsmakten. Försvarsministeriet styr reformgenomförandet.

Den 10 november 2011 tillsatte statsrådets kansli en parlamentarisk kontaktgrupp i samband med beredningen av reformen. Syftet var att riksdagspartierna skulle få aktuell information om hur den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen och försvarets strukturreform framskrider. Kontaktgruppen lämnade sitt yttrande om riktlinjerna för försvarsreformen till statsrådet den 6 februari 2012. Den lösningsmodell som kommandören för försvarsmakten lade fram hade utarbetats utan parlamentariskt förfa-

rande. Försvarsutskottet anser att statsrådet genom att förnya kontaktgruppens mandat eller på något annat sätt ska se till att gruppen får tillräckliga upplysningar om hur försvarsreformen genomförs och att gruppens ståndpunkter beaktas när redogörelsen tas fram.

Riksdagen godkände i samband med behandlingen av 2009 års säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse ett ställningstagande där riksdagen förutsatte att man fortsätter med det säkerhets- och försvarspolitiska redogörelseförfarandet och att statsrådet i nästa säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse kommer med en detaljerad bedömning av hur det är tänkt att försvarsmakten ska omstruktureras under kommande redogörelseperioder.

I samband med behandlingen av 2009 års redogörelse fäste riksdagen vikt vid behovet att ändra försvarsmaktens strukturer och verksamhet. Både utrikesutskottet och försvarsutskottet ansåg att en brist med 2009 års redogörelse var att de strukturella problemen inte behandlades mer än på ett allmänt plan, och de betonade att försvarsförvaltningen bör utreda andra till buds stående alternativ för att sänka kostnaderna i syfte att säkerställa en balanserad helhet, om finansieringen enligt redogörelsen t.ex. på grund av den globala ekonomiska och finansiella krisen inte når upp till det som föreslagits.

Försvarsmaktsreformen

De sakkunniga som försvarsutskottet har hört har slagit fast att det är nödvändigt att reformera försvarsmakten oavsett de sparkrav som gäller för försvarsförvaltningen 2012—2015. Enligt sakkunnigutlåtandena räcker försvarets pengar inte till för att upprätthålla försvarsmakten i dagens utsträckning. Även i framtiden måste man hela tiden försöka stävja kostnadsökningen genom att effektivisera och utveckla verksamheten och strukturerna.

Åren 2012—2014 måste det göras nedskärningar i försvarsmaktens verksamhet och materielanskaffningar. Exempelvis uppgår antalet fältdygn för beväringar till 25 dygn för dem med sex månaders tjänstgöring mot att målet är 40

dygn. Motsvarande minskningar görs i flygtimmar inom flygvapnet och i fartygsdygnet inom marinen. Under nästa tre år kommer 2 000 reservister per år att delta i utbildning i stället för ca 20 000 om året. Verkningarna kommer att vara långvariga och enligt sakkunniga att innebära risktagning i fråga om försvaret. Nedskärningarna i materielanskaffningarna påverkar också försvarsförmågan negativt på lång sikt. Exempelvis kommer det att bli nödvändigt att sträcka ut programmet för utrustning av arméns territoriella trupper till 2020-talet.

Det råder olika uppfattningar inom försvarsutskottet om hur stora nedskärningarna i försvarsutgifterna är under denna regeringsperiod, om reservens storlek, om vilka ändringar som görs i garnisonsnätet och truppförbanden och hur dessa åtgärder inverkar på det territoriella försvarets trovärdighet. Det är ytterst viktigt att se till att försvarssystemet kan fungera efter 2015. I anknytning till detta har utskottet hört sakkunniga bara i begränsad omfattning, eftersom beredningen av den egentliga säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen fortfarande pågår. Utskottet har träffat företrädare för personalorganisationer under sina besök hos truppförbanden. Linjevalen i fråga om de anställdas ställning måste behandlas i nära samarbete med de organisationerna när försvarsmaktsreformen genomförs och redogörelsen bereds.

Finlands försvarsstrategi

Försvarsutskottet konstaterar att utgångspunkten för det militärt alliansfria Finlands försvarsstrategi fortsatt är att försvara hela landet med hjälp av ett försvarssystem som bygger på allmän värnplikt. Utskottet anser att försvarsmakten måste garanteras förutsättningar att fullgöra sina lagstadgade uppgifter och att upprätthålla en trovärdig nationell försvarskapacitet också på 2020-talet.

Principen om territorialförsvar lämpar sig fortsättningsvis bäst som utgångspunkt för Finlands försvarsstrategi, menar utskottet. Territorialförsvaret bör utvecklas målmedvetet i syfte att säkerställa försvarets trovärdighet. Enligt ut-

skottet ska vi ha ett rikstäckande försvarssystem baserat på operativa förband, territoriella förband och lokalförsvarsförband. Den allmänna värnplikten måste kvarstå eftersom den enligt utskottets mening utgör den mest kostnadseffektiva utgångspunkten för Finland.

Värnplikten måste emellertid hela tiden utvecklas bl.a. i enlighet med vad Siilasmaa-arbetsgruppen rekommenderat. Det är viktigt för försvarskapaciteten att reserven är utbildad, fungerar modernt och har tillräcklig utrustning. En stark försvarsvilja utgör försvarets moraliska grund. Det frivilliga försvarsarbetet stöder arbetet med att upprätthålla reservens kapacitet och kan bidra till att bevara försvarsviljan. Utskottet understryker att riktlinjerna för hur försvaret ska utvecklas måste motiveras och förklaras öppet för medborgarna om man vill se till att försvarsviljan består.

De förändringar som sker i krigföringens karaktär måste beaktas när Finlands försvarssystem utvecklas. Det blir allt viktigare att skydda samhällets vitala funktioner mot exempelvis cyberhot, och detta måste beaktas också när det gäller militärt försvar. I den säkerhetspolitiska miljö och hotmiljö där militära konflikter mellan stater fortfarande är möjliga mäts det militära försvarets trovärdighet allt mer med kvalitativa mått. Man måste fokusera på bättre kapacitetssamordning och fördjupad interoperabilitet mellan försvarsgrenarna när försvaret utvecklas.

Försvarsutskottet understryker att territorialförsvarets trovärdighet i finländska förhållanden förutsätter en större reserv än i många andra europeiska stater. Nyckelfaktorer för krigsförbandens kapacitet är tillräcklig utbildning och utrustning. Repetitions- och krigsövningar måste kunna genomföras också när nedskärningar gjorts i budgeten. Utskottet påpekar att det är mycket viktigt för försvarskapaciteten att antalet fältdygn för beväringar och repetitionsövningar för reserven ökas efter 2015.

Det är enligt utskottets mening motiverat att man också i framtiden styr användningen av försvarsutgifterna enligt den s.k. tredjedelsprincipen. Ett viktigt element för ett trovärdigt försvar är balansen mellan de medel som används till

upprätthållande av materiell beredskap och kapacitetsutveckling, personalutgifter samt verksamhet och lokaler. Långvariga nedskärningar när det gäller verksamhetsnivå och materielanskaffningar leder till långtgående följdverkningar för försvarsförmågan. När försvarsmakten reformeras måste det enligt utskottet vara ett direkt mål att en hanterbar balans återställs i användningen av försvarsutgifterna.

Säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen

Försvarsutskottet konstaterar utifrån sakkunnigutfrågningen att en av de största utmaningarna när det gäller att utveckla det militära försvaret är nivån på försvarets budgetramar från och med 2015. Ramarna avgör vilken nivå försvarskapaciteten kan utvecklas till. Vissa sakkunniga gjorde den bedömningen att ytterligare inbesparingar skulle kräva en omprövning av försvarets bärande principer. Därför är det nödvändigt att den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen inbegriper en sådan av riksdagen redan tidigare efterlyst detaljerad bedömning av försvarssystemets strukturella utmaningar som riksdagen kan utgå ifrån för en debatt om riktlinjerna för utveckling av Finlands försvar för 2020-talet.

Utöver budgetramarna måste flera viktiga och konkreta vägval som kräver politisk styrning göras i fråga om materiell utveckling av försvarsförmågan. Till dessa hör exempelvis beslut om upphandlingsförberedelser för den materiel som ska ersätta flygvapnets Hornetplan, modernisering av arméns stridsvagnar och genomförande av marinens Laivue 2020-projekt.

När den säkerhetspolitiska miljön och hotbilderna förändras accentueras behovet att granska säkerheten i ett brett perspektiv, understryker utskottet. I detta sammanhang vill utskottet peka på den s.k. Hallberg-kommitténs betänkande (2010), som gällde beredskap och övergripande säkerhet. Där påpekades det bl.a. att Finland måste skapa beredskap för nya typer av och svår-förutsedda störningssituationer genom att effektivisera den föregripande beredskapen. Försvarsutskottet anser att förslagen och åsikterna i kommittébetänkandet bör beaktas i tillämpliga

delar i den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen.

Enligt regeringsprogrammet ska behandlingen av militära kommandomål tas upp i samband med den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse som behandlar reformen av försvarsmakten. Det är enligt utskottets mening behövt och motiverat att ta upp frågan om militära kommandomål när man beaktar den redan genomförda grundlagsändringen.

I samband med behandlingen av den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen 2004 godkände riksdagen ett uttalande om att regeringen ska vidta åtgärder för att lägga upp en särskild strategi för att trygga den finländska försvarsindustrins framtid och att den ska ta in ett separat avsnitt om detta i sin nästa säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse. I sitt utlåtande om 2009 års säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse ansåg försvarsutskottet att det var en mycket stor brist att det inte fanns något sådant separat avsnitt i den redogörelsen. Sakkunniga som utskottet har hört har pekat på behovet av en sådan strategi för försvarsindustrin. Det är vik-

tigt, menar utskottet, att den redogörelse som nu utarbetas innehåller ett sådant avsnitt.

Något som ökar frågans relevans är att det just nu pågår stora omvälvningar inom försvarsmaterielsektorn. Bland annat följande talar enligt utskottet starkt för att redogörelsen ska staka ut riktlinjer för försvarsindustrin: strävan att öppna upp den europeiska marknaden för försvarsmateriel inklusive lagstiftningsändringar, trycket på minskade anslag för försvarsmateriel, det fördjupade internationella samarbetet och de tekniskt allt mer avancerade och allt dyrare vapensystemen.

Försvarsutskottet anser det vara viktigt att statsrådet utan dröjsmål lämnar riksdagen en säkerhets- och försvarspolitisk redogörelse och att redogörelsen bereds enligt ett parlamentariskt förfarande.

Ställningstagande

Försvarsutskottet föreslår

att försvarsministeriet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 12 april 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jussi Niinistö /saf
vordf. Seppo Kääriäinen /cent
medl. Thomas Blomqvist /sv
Timo Heinonen /saml
Mika Kari /sd
Esko Kurvinen /saml
Pentti Oinonen /saf
Tuula Peltonen /sd

Mikko Savola /cent
Pauliina Viitamies /sd
Sofia Vikman /saml
Tuula Väättäinen /sd
Jyrki Yrttiaho /vg
ers. Ritva Elomaa /saf
Aila Paloniemi /cent.

Sekreterare var

utskottsråd O-P Jalonen.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Riksdagens vänstergrupp anser att reformeringen av försvarsmakten inte beretts i enlighet med ett parlamentariskt förfarande, denna värdefulla tradition som varit kännetecknande för vår nationella säkerhets- och försvarspolitiska beslutsprocess. Reformen startades och de väsentliga besluten, bl.a. förändringarna i garnisonsnätet och truppförbanden och verkningarna på den territoriella försvarskapaciteten, bereddes i all hemlighet och utan riksdagens och försvarsutskottets medverkan och samlade bedömning. Samtidigt har man gravt försummat och försämrat villkoren för samarbetsförfarandet med personalorganisationerna. Förfarandet bygger på vår nationella arbetsrätt och arbetsmarknadspraxis. Också garnisonsnedläggningarnas regionalpolitiska konsekvenser, särskilt på sysselsättningen, skulle ha utretts innan man fattade några beslut.

Vänstergruppen kräver att regeringen återgår till ett parlamentariskt förfarande när det gäller försvarsmaktsreformen och att den ger försvars-

utskottet riktiga uppgifter i realtid som underlag för utskottets ställningstaganden och beslutsfattande. Utskottet måste få detaljerade uppgifter om arrangemang som gäller personalens ställning i de garnisoner och truppförband där förändringar sker. Personalorganisationerna måste ges faktiska möjligheter att påverka när svåra förändringsprocesser genomförs.

Vänstergruppen instämmer inte i den bedömning som utskottet gör i sitt utlåtande utifrån sakkunnigutfrågningen, nämligen att inbesparingar inom försvarsmakten skulle kräva en omprövning av försvarets bärande principer. Finlands försvarsstrategi ska inom ramen för ekonomiska realiteter även i fortsättningen falla tillbaka på militär alliansfrihet, allmän värnplikt och försvar av hela landet.

Avvikande mening

Jag föreslår

att försvarsministeriet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 12 april 2012

Jyrki Yrttiaho /vg