

Valtiovarainvaliokunta

Valtioneuvoston puolustusselonteko

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston puolustusselonteko (VNS 8/2021 vp): Asia on saapunut valtiovarainvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava puolustusvaliokunnalle.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja turvallisuusjaostossa.

Asiantuntijat

Hallinto- ja turvallisuusjaosto on kuullut:

- puolustusministeri Antti Kaikkonen, puolustusministeriö
- yksikön johtaja, talousjohtaja Kristiina Olsson, puolustusministeriö
- neuvotteleva virkamies Karoliina Honkanen, puolustusministeriö
- vanhempi osastoesiupseeri Tero Koljonen, puolustusministeriö
- erityisasiantuntija Heikki Kuru, puolustusministeriö
- vanhempi osastoesiupseeri Mikko Lehto, puolustusministeriö
- yksikön johtaja Sami Nurmi, puolustusministeriö
- osastoesiupseeri Sami Roikonen, puolustusministeriö
- tietohallintojohtaja Mikko Soikkeli, puolustusministeriö
- apulaisosastopäällikkö, eversti Jaro Kesänen, Pääesikunta
- osastoesiupseeri, majuri Pekka Korhonen, Pääesikunta
- vastuualueen johtaja, everstiluutnantti Tomi Pekurinen, Pääesikunta
- apulaisosastopäällikkö, everstiluutnantti Tuukka Elonheimo, Ilmavoimien esikunta
- osastopäällikkö, eversti Jyrki Kaisanlahti, Maavoimien esikunta
- osastopäällikkö, kommodori Jyri Saanio, Merivoimien esikunta
- johtaja, insinöörinraalimajuri Kari Renko, Puolustusvoimien logistiikkalaitos
- toimitusjohtaja Matias Warsta, Puolustuskiinteistöt
- budjettineuvos Petri Syrjänen, valtiovarainministeriö
- taloussuunnittelupäällikkö Katja Bordi, ulkoministeriö
- tiiminvetäjä Lauri Hirvonen, ulkoministeriö
- everstiluutnantti Jarkko Kolehmainen, Rajavartiolaitos

Valiokunnan lausunto VaVL 10/2021 vp

- tuloksellisuustarkastuspäällikkö Teemu Kalijärvi, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- professori Martti Lehto, Jyväskylän yliopisto
- johtava asiantuntija Juha Torkkel, F-Secure Oyj
- valmius- ja turvallisuuspäällikkö Juho Raulo, Maanpuolustuskoulutusyhdistys
- pääsihteeri Tuija Karanko, Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry

Hallinto- ja turvallisuusjaosto on saanut kirjallisen lausunnon:

- kenttäpiispa Pekka Särkiö, Pääesikunta
- Aliupseeriliitto ry
- Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto MPHL ry
- Naisten Valmiusliitto ry
- Päälystöliitto ry
- Reserviläisliitto ry
- Suomen Rauhanturvaajaliitto ry
- Suomen Reserviupseeriliitto ry
- Suomen Sadankomitea ry
- Upseeriliitto ry
- Varusmiesliitto ry
- Vapaaehtoisen maanpuolustuksen neuvottelukunta
- Patria Oyj
- Insta Group Oy
- Nammo Lapua Oy

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Rajaus

Valtioneuvoston puolustuselonteossa määritetään puolustuspoliittiset linjaukset Suomen puolustuskyvyn ylläpidolle ja kehittämiselle. Selonteon toimeenpanolla varmistetaan, että Suomen puolustuskyky vastaa toimintaympäristön vaatimuksia. Puolustuselonteon aikajänne ylittää ku-
lun vaalikauden ja ulottuu 2020-luvun loppuun.

Valtiovarainvaliokunta käsittelee selontekoa oman toimialansa näkökulmasta ja keskittyy siten tulevinä vuosina tarvittavan puolustusbudjetin tasoon sekä selonteon budjettitaloudellisia voima-
varoja ja henkilöstöä koskeviin kysymyksiin.

Puolustusbudjetti

Puolustusbudjetti on vuonna 2021 yhteensä noin 4,6 mrd. euroa, mikä on noin 1,8 prosenttia bruttokansantuotteesta. Puolustusministeriö arvioi hallinnonalan menojen kehittyvän selontekokau-
della siten, että vuosina 2022 ja 2023 ne ovat 5,1 mrd. euroa, minkä jälkeen summa laskee 4,5 mrd. euroon vuonna 2024 ja 4,3 mrd. euroon vuonna 2025. Vuosina 2026—2028 menojen arvi-
oidaan olevan 4,1 mrd. euroa ja 3,7 mrd. euroa vuosina 2029—2030.

Valiokunnan lausunto VaVL 10/2021 vp

Kansainvälisen käytännön mukaan laskettuna puolustusmenojen BKT-osuus on 2,1 prosenttia vuonna 2021. Tällöin mukaan luetaan myös sotilaseläkkeet, osa Rajavartiolaitoksen menoista ja ulkoministeriön osuus sotilaallisen kriisinhallinnan menoista. Vuoden 2022 talousarvioesitys nostaa näin lasketun BKT-osuuden korkeimmilleen 2,2 prosenttiin BKT:stä, josta sen arvioidaan laskevan asteittain 1,5 prosenttiin vuonna 2030 strategisten hankkeiden hankintojen edetessä.

Strategiset hankkeet. Selonteossa on huomioitu hyvin strategisten hankkeiden, monitoimihävittäjien ja Laivue2020-hankkeiden eteneminen. Niiden rahoitus muodostaa merkittävän osan, 0,6—2,1 mrd. euroa, vuosittaisesta puolustusbudjetista 2020-luvulla, kun muut puolustushallinnon vuosittaiset menot arvioidaan melko vakaiksi, noin 3,0—3,1 mrd. euroksi.

Eduskunta on hyväksynyt valtuudet molempiin hankkeisiin kohdennettavasta rahoituksesta. Laivue2020-hankinnan valtuus on yhteensä noin 1,3 mrd. euroa. Hornetin suorituskyvyn täysimääräinen korvaaminen ja uuden järjestelmän käyttöönotto (HX-hanke) on puolestaan kyettävä toteuttamaan 10 mrd. euron rahoituksella vuoden 2021 hintatasossa. Hankinnan sitomattomaan rahoitukseen lisätään näin ollen ostovoimakorjaus sekä huomioon otetaan myös vakiintuneen käytännön mukaiset indeksi- ja valuuttakurssimuutosten aiheuttamat kustannukset.

HX-hankkeessa käyttö- ja ylläpitokustannusten osalta on asetettu ylärajaksi 10 prosenttia vuotuisesta puolustusbudjetista. Puolustusministeriö on tarkentanut tätä linjausta siten, että 10 prosenttia lasketaan vuotuisista sotilaallisen maanpuolustuksen menoista (pois lukien HX- ja Laivue2020-hankkeet).

Valiokunta pitää välttämättömänä, että puolustushallinto arvioi realistisesti hankinnan eri vaihtoehtojen elinkaarikustannukset, jotta varmistutaan siitä, etteivät poliittisen ohjauksen asettamat rahoituksen enimmäismäärät ylitä. Huomioon tulee ottaa realistisesti myös puolustusmateriaalin keskimääräistä hinnannousua nopeampi kallistuminen.

Valiokunta nostaa esiin, että kustannustason ennakoitua nopeampi kohoaminen selontekokaudella muodostaa riskin puolustusministeriön arvioimalle määrärahojen vuotuiselle kehitykselle, minkä seurauksena valtion budjettitalouden menot voivat kasvaa ennakoitua enemmän. Puolustusbudjetin riittävyys on kuitenkin turvattu tällaisessakin tilanteessa, koska ennakkollinen 1,5 prosentin indeksikorotus tarkistetaan seuraavan vuoden keväällä vastaamaan toteutunutta kustannuskehitystä.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta on tyytyväinen siihen, että selonteon linjauksilla pystytään strategisten hankkeiden ohella huolehtimaan myös maanpuolustuksen ja puolustusjärjestelmän muiden osien ylläpidosta ja kehittämisessä.

Henkilöstö

Selonteon mukaan Puolustusvoimien henkilöstömäärää tulee lisätä noin 500 henkilötyövuodella asteittain 2020-luvun loppuun mennessä valmiuden ylläpitämiseksi, asevelvollisten kouluttamiseksi sekä uusien suorituskykyjen kehittämiseksi. Tavoitella edellyttää noin 38 milj. euron vuositteista pysyvää tasokorotusta. Jo aiemmin hallitus on päättänyt lisätä henkilöstöä kuluvalle vaa-

Valiokunnan lausunto VaVL 10/2021 vp

likaudella 100 henkilötyövuodella, mikä on otettu huomioon voimassa olevassa julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2022—2025.

Selonteko linjaa lisäksi sopimussotilaiden määrän 350 henkilötyövuoden tasolle, joka mahdollistaa varusmiesten kouluttajamäärätavoitteen saavuttamisen (2,5 kouluttajaa/joukkue). Tämä tarkoittaa selonteon mukaan 80 henkilötyövuoden lisäystä. Sopimussotilaiden määrän vakiinnuttamisen kustannusvaikutusta ei ole arvioitu selonteossa, mutta saadun selvityksen mukaan sen arvioidaan olevan 2,1 milj. euroa vuodessa.

Valiokunta toteaa, että eduskunta on useana vuotena joutunut lisäämään määrärahoja sopimussotilaiden palkkaamiseen asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tärkeää on, että riittävät määrärahat sisältyvät jatkossa kokonaisuudessaan hallituksen kehyspäätöksiin ja talousarvioesityksiin.

Valiokunta pitää myönteisenä henkilöstömääriin tehtyjä linjauksia ja toteaa, että riittävä ammatitaitoinen henkilökunta on puolustusvoimien tärkein voimavara. Selonteossa ei ole avattu tarkemmin 500 henkilötyövuoden kohdentamista eri tehtäviin, mutta eri ammattiryhmät ovat jo usean vuoden ajan nostaneet esiin työvoiman riittämättömyyden ja työssä jaksamisen. Tämä johtuu osin vuosina 2012—2015 toteutetusta puolustusvoimauudistuksesta, jossa henkilöstöä vähennettiin noin 2 300 työntekijällä 12 000 työntekijään.

Valiokunta yhtyy myös selonteon näkemyksiin siitä, että puolustusvoimauudistuksen jälkeen toimintaympäristö on muuttunut vaikeammaksi ja puolustusvoimille on viime vuosina asetettu henkilöstömäärän lisäämistä edellyttäviä uusia velvoitteita. Perinteisten Maa-, Meri- ja Ilmavoimien suorituskkyjen kehittämisen ohella lisäresursseja tarvitaan uusiin teknologioihin liittyvään osaamiseen, kyber-, avaruus- ja informaatio suorituskkyjen kehittämiseen sekä sotilastiedustelulainsäädännön toimeenpanoon.

Valiokunta painottaa, että maanpuolustuksen tarvitsemaa laaja-alaista osaamista ei kyetä ylläpitämään ja kehittämään yksin Puolustusvoimien sisällä. Kriittisen osaamisen ja kotimaisen huoltovarmuuden varmistaminen ja kehittäminen edellyttävät myös pitkäjänteistä yhteistyötä puolustusteollisuuden, yliopistojen, tutkimuslaitosten ja teknologiayritysten kanssa sekä riittävää panostusta puolustuksen tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaan.

Tutkimus- ja kehittäminen

Puolustusvoimat käytti tutkimus- ja kehittämistoimintaan 2 prosenttia sotilaallisen maanpuolustuksen menoista (pois lukien strategiset hankkeet) eli noin 48 milj. euroa vuonna 2020 valtioneuvoston vuonna 2016 tekemän linjauksen mukaisesti.

Valiokunta pitää näitä panostuksia välttämättöminä, jotta varmistetaan osaamisen ylläpitäminen ja kehittäminen sekä turvataan kriittisten järjestelmien toiminta kaikissa olosuhteissa. Tutkimus- ja kehittämistoiminta on myös merkittävä sekä kahden- että monenvälisen puolustusyhteistyön alue, jolla luodaan tietopohjaa suunnittelulle ja päätöksenteolle, mahdollisuuksia kustannustehokkaalle materiaaliyhteistyölle, edellytyksiä suorituskkyjen yhteensopivuudelle ja yhteisope-roinnille sekä avun antamiselle ja vastaanottamiselle. Riittävä julkinen rahoitus tukee lisäksi osal-

Valiokunnan lausunto VaVL 10/2021 vp

taan puolustusteollisuuden tutkimus- ja kehittämistoimintaa sekä edesauttaa niiden menestymistä kansainvälisessä kilpailussa.

Valiokunta painottaa, että myös puolustussektori on näin ollen tärkeää ottaa huomioon, kun nostetaan Suomen tutkimus- ja kehittämisrahoitusta kohti tavoitteena olevaa neljän prosentin BKT-osuutta vuoteen 2030 mennessä.

Tärkeää on lisäksi hyödyntää Euroopan puolustusrahaston tarjoamat rahoitusmahdollisuudet täysimääräisesti. Tutkimuspuolen projekteissa sen rahoitusosuus on 100 prosenttia, kun muilla sektoreilla osuus vaihtelee välillä 20—80 prosenttia. Kansallinen osuus rahoitetaan joko hallinnon tai yritysten toimesta. Tämän kansallisen rahoitusosuuden kattamista on syytä arvioida yhdessä mm. työ- ja elinkeinoministeriön kanssa.

Kyber-, informaatio- ja avaruuspuolustus

Valiokunta on tyytyväinen, että selonteko nostaa kyber-, informaatio- ja avaruuspuolustuksen uudelle tasolle tehden niistä maa-, meri- ja ilmapuolustuksen rinnalle tasavertaisen toimintaympäristön. Niiden merkitys on selvästi kasvanut edellisen selonteon laatimisen jälkeen, joten jakoa voidaan pitää hyvänä ja selkeyttävänä ratkaisuna.

Kyber-, avaruus- ja informaatiotoimintaympäristöjä on kyettävä valvomaan, ja tarvittaessa on voitava käynnistää puolustuksen vaatimat toimenpiteet. Kustannuksia voidaan minimoida tiiviillä yhteistyöllä hallinnonalojen, yksityisen sektorin, järjestöjen ja kansainvälisten kumppaneiden kanssa. Lisäksi tarvitaan mm. keskitettyä johtamisrakennetta aktivoimaan eri osapuolten yhteistyötä ja järjestelmällistä tiedon jakamista, kattavaa tilannekuvaa sekä toimeenpanoa tukevaa lainsäädäntöä.

Valiokunta painottaa, että kehitystyö vaatii kokonaisuudessaan mittavia taloudellisia investointeja niin järjestelmäkehitykseen kuin osaamispääoman kasvattamiseen. Kustannusten määrä tarkentuu kehitystyön edetessä.

Huoltovarmuus

Valiokunta yhtyy selonteon linjaukseen siitä, että sotilaallisen varautumisen ja huoltovarmuuden tarve on kasvanut turvallisuusympäristön muutosten, kuten kehittyvän teknologian ja digitalisaation, myötä. Myös ilmastonmuutoksen aiheuttamat riskit tulee ottaa huomioon.

Toimiva ja kansainvälisesti kilpailukykyinen kotimainen puolustusteollisuus mahdollistaa sotilaallisen huoltovarmuuden ylläpitämisen ja maanpuolustuksen toimintakyvyn. Teollinen yhteistyö tulee siten edelleen sisällyttää materiaalihankintoihin aina kun se on mahdollista. Kotimaisen puolustusteollisuuden kannattavan toiminnan turvaamiseksi on tärkeää edistää myös sen vientimahdollisuuksia. Merkittävä rooli on niin ikään puolustushallintojen välisellä materiaalisella yhteistyöllä, jolla voidaan tukea teollisuuden kansainvälistymistä ja verkottumista sekä ennaltaehkäistä erilaisia kriisejä.

Valiokunnan lausunto VaVL 10/2021 vp

Valiokunta nostaa selonteon mukaisesti esiin, että materiaallinen omavaraisuus ei edelleenkään ole riittävällä tasolla. Etenkin varaosien ja ampumatarvikkeiden hankintoja on siten jatkettava. Lisäksi uudet teknologiat haastavat puolustustamme, mutta toisaalta ne myös luovat uusia mahdollisuuksia, jotka tulisi hyödyntää täysimittaisesti yhteistyössä kotimaisen teollisuuden kanssa.

Toimitilojen korjausvelka

Selonteossa on nostettu esiin tilaratkaisut, niiden kustannukset ja terveysturvallisuus. Puolustusvoimien toiminnassa käytetty valtion kiinteistöomaisuus on vuoden 2021 alusta keskitetty Puolustuskiinteistöt-liikelaitokselle. Vuosittaista kunnossapitorahaa korotettiin Puolustuskiinteistöjä perustettaessa 19 milj. eurosta 33 milj. euroon. Vuonna 2022 se pysyy vastaavalla tasolla.

Käytössä on lisäksi ns. investointirahaa, josta käytettiin peruskorjauksiin noin 25 prosenttia vuosina 2001—2019. Myös tätä osuutta on tarkoitus korottaa, jolloin vuosittainen arvio rakennushankkeiden peruskorjausosuuksiin käytettävästä rahasta on noin 25—30 milj. euroa vuodesta 2022 eteenpäin.

Valiokunta pitää kehitystä myönteisenä ja on tyytyväinen, että tällä rahoituksella voidaan valiokunnan saaman selvityksen mukaan vastata jo kertyneen korjausvelan vähentämiseen ja sisäilmariskien poistamiseen. Rahoituksen kasvu on mahdollistanut myös kiinteistöjen energiatehokkuutta parantavien hankkeiden ja kiinteistöjen öljylämmityksestä luopumiseen tähtäävien hankkeiden käynnistämisen. Myönteistä on myös, että vuoden 2022 aikana on tarkoitus tehdä tarkempi kiinteistökannan tekniseen arvoon perustuva korjausvelan selvitys ja sitä vastaava investointisuunnitelma, jolla pyritään arvioimaan korjaustarpeet ja kustannukset 10—12 vuoden ajanjaksolle.

Reserviläiset ja vapaaehtoinen maanpuolustus

Korkea maanpuolustustahto, riittävä kansallinen yhtenäisyys ja asevelvollisuus ovat Suomen puolustuskyvyn perusta. Asevelvollisuusjärjestelmä tuottaa laajan ja monipuolisen reservin, joka mahdollistaa puolustuksen alueellisen kattavuuden ja toimintakyvyn pitkäkestoisessa ja laajamittaisessa kriisissä. Selonteko antaa Puolustusvoimille hyvät perusteet jatkaa reservin koulutuksen kehittämistä.

Valiokunta pitää myös tärkeänä vapaaehtoisen maanpuolustuksen kehittämistä ja sen resurssien turvaamista. Reserviläisten toiminnan ohella on huolehdittava kaikille avoimesta varautumis- ja turvallisuustaitojen koulutuksesta, jolla vahvistetaan yhteiskunnan kriisinsietokykyä häiriötilanteissa sekä ylläpidetään osaltaan maanpuolustustahtoa ja kokonaismaanpuolustusta.

Muita mahdollisia kustannusvaikutuksia

Selonteossa on perustellusti mainittu, että kustannusvaikutuksia saattaa olla myös asevelvollisuuskomitean myöhemmin määrittämistä kehittämiskohteista (esim. kutsuntoihin ja vapaaehtoiseen maanpuolustukseen liittyvistä muutoksista). Lisäksi esiin on nostettu, että selontekokaudella mm. kehitetään palvelusaikaisia taloudellisia etuuksia ja että lisäresursseja todennäköisesti tarvitaan myös valmisteilla olevan tiedusteluselonteon linjauksien toimeenpanoon.

Valiokunnan lausunto VaVL 10/2021 vp

Lopuksi

Valiokunta pitää selontekoa kattavana pohjana puolustusbudjetin pitkäjänteiselle suunnittelulle ja pitää tärkeänä, että määrärahataso on vakaa ja perusteltu. Tämä mahdollistaa puolustuskyvyn pitkäjänteisen ylläpidon ja kehittämisen sekä varojen mahdollisimman tehokkaan käytön. Kuitenkin mm. puolustusmateriaalin kustannustason nousun kiihtyminen muodostaa riskin arvioitujen puolustusbudjetin menojen riittävyydelle selontekokaudella. Mittavia lisäkustannuksia yhteiskunnalle saattaa muodostua myös kyber-, informaatio- ja avaruuspuolustuksesta.

Valiokunta toteaa lisäksi, että talouskehitys ja julkisen talouden kestävyys asettavat reunaehdot kaikkien hallinnonalojen rahoituksen tasolle ja niiden korottamiselle. Tästä syystä myös puolustusministeriön hallinnonalalle on jouduttu kohdistamaan vähennyksiä, jotka ovat muuttaneet edellisen puolustusselonteon mukaista resurssitasoa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Valtiovarainvaliokunta esittää,

että puolustusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 22.10.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Arto Pirttilahti kesk

jäsen Anders Adlercreutz r

jäsen Tarja Filatov sd

jäsen Timo Heinonen kok

jäsen Katja Hänninen vas

jäsen Vilhelm Junnila ps

jäsen Heli Järvinen vihr

jäsen Anneli Kiljunen sd

jäsen Esko Kiviranta kesk

jäsen Jari Koskela ps

jäsen Katri Kulmuni kesk

jäsen Pia Lohikoski vas

jäsen Sari Multala kok

jäsen Raimo Piirainen sd

jäsen Sami Savio ps

jäsen Iris Suomela vihr

jäsen Pia Viitanen sd

varajäsen Toimi Kankaanniemi ps

varajäsen Merja Kyllönen vas

Valiokunnan lausunto VaVL 10/2021 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mari Nuutila