

Puolustusvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2020—2023

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020 (HE 29/2019 vp): Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 11.11.2019.

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2020—2023 (VNS 2/2019 vp): Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 11.11.2019.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- yksikön johtaja, talousjohtaja Kristiina Olsson, puolustusministeriö
- suunnittelupäällikkö, prikaatikenraali Vesa Virtanen, Pääesikunta
- eversti Manu Tuominen, Pääesikunta
- suunnittelupäällikkö, eversti Jyrki Kisanlahti, Maavoimat
- suunnittelupäällikkö, kommodori Janne Muurinen, Merivoimat
- esikuntapäällikkö, prikaatikenraali Jari Mikkonen, Ilmavoimat
- puheenjohtaja Ville Viita, Upseeriliitto ry
- pääluottamusmies Terho Eironen, Aliupseeriliitto ry
- pääluottamusmies Jaakko Levä, Päälystöliitto ry
- toiminnanjohtaja Pertti Laatikainen, Maanpuolustuskoulutusyhdistys
- pääsihteeri Tuija Karanko, Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry

Valiokunnan lausunto PuVL 3/2019 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Puolustusvaliokunta tarkastelee tässä lausunnossaan kootusti sekä hallituksen esitystä valtion talousarvioksi vuodelle 2020 että valtioneuvoston selontekoa julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2020—2023.

Puolustusministeriön hallinnonalan määrärahataso on, arvonlisävero mukaan lukien, noin 3,2 miljardia euroa vuonna 2020. Määräraha kasvaa noin 5 miljardiin euroon vuosina 2021—2023. Valiokunta toteaa, että nousu on merkittävä ja johtuu strategisiin suorituskykyhankkeisiin (Lai-vue 2020 ja HX-hanke) suunnitellusta rahoituksesta. Kansainvälisin kriteerein (SIPRI/NATO) tarkasteltuna Suomen puolustusbudjetin bruttokansantuoteosuus nousee vuonna 2021 yli 2 prosentin. Valiokunta toteaa, että kansainvälinen tapa tarkastella puolustusbudjetteja eroaa Suomen omasta kansallisesta laskentamallista siinä, että kansainvälisesti puolustusmenoihin lasketaan mukaan myös sotilaseläkkeet, rajavartiolaitoksen sotilaallisen maanpuolustuksen menot sekä sotilaallisen kriisinhallinnan menoja. Näin tarkasteltuna Suomen puolustusmenot kasvavat vuosittain noin 520—530 miljoonaa euroa (noin 0,2 prosenttia).

Puolustusvaliokunta on johdonmukaisesti korostanut aiemmissa talousarvio- ja kehyslauseunnoissaan, että meri- ja ilmavoimien hankkeet eivät saa vaarantaa maavoimien tasapainoista kehittymistä. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan näin ei ole käymässä. Tällä vuosikymmenellä on panostettu voimakkaasti maavoimien kehittämiseen, ja seuraavien kymmenen vuoden aikana maavoimien varustamiseen on ilma- ja merivoimien strategisista suorituskykyhankkeista huolimatta käytettävissä noin 3 miljardia euroa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan maavoimien keskeisimmät materiaalihankinnat kohdistuvat pitkälti operatiivisten joukkojen varustamiseen alueellisten ja paikallisjoukkojen joutuessa tukeutumaan vanhempaan kalustoon. Valiokunta huomauttaa, että maavoimien pitkän aikavälin kehittämisessä 2030-luku tulee olemaan haasteellinen. Olemassa olevien pääjärjestelmien samanaikainen vanheneminen — esimerkiksi panssarintorjuntakalusto, tykistöaseet ja ampumatarvikkeet — edellyttää tällöin huomattavia investointeja.

Puolustusvoimien perusbudjetin riittävyys ja JTS-säästöt

Valiokunta toteaa, että puolustusbudjetin merkittävästä noususta huolimatta Puolustusvoimien perusbudjetti ei tulevana vuosina juuri kasva ja toiminnallinen kehys säily tiukkana. Erytisongelma puolustushallinnolle on kaikkia hallinnonaloja sitova tuottavuustavoite, niin sanottu JTS-miljardi, josta merkittävä osa kohdistuu puolustushallinnon toimialalle.

Tuottavuussäästötavoite on ensi vuonna noin 4,8 miljoonaa euroa ja kasvaa nykyisillä kohdenusperusteilla lähes 48 miljoonaan euroon vuonna 2029. Vertailun vuoksi: vuoden 2029 JTS-säästötavoite on sama summa kuin mitä puolustusselonteossa vuonna 2017 osoitettiin vuosittain valmiuden kehittämiseen. Kokonaisuudessaan puolustushallinnon alalle osoitetut JTS-säästöt ovat noin 180 miljoonaa euroa vuosina 2020—2029.

Valiokunnan lausunto PuVL 3/2019 vp

Valiokunta ilmaisee huolensa siitä, että toteutuessaan täysimääräisesti JTS-säästöt vaarantavat puolustuskyvyn pitkäjänteisen kehittämisen ja ylläpidon. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan Puolustusvoimilla ei ole mahdollisuutta löytää uusia tuottavuussäästöjä, ja esimerkiksi digitalisaation vapauttamat resurssit kohdennetaan kyberpuolustuskyvyn kehittämiseen. Valiokunta toteaa tässä yhteydessä, että Puolustusvoimien toimintaa on viime vuosina jo virtaviivaistettu kovin toimin erityisesti vuosina 2012—2015 toimeenpannun puolustusvoimauidistuksen kautta. Uudistuksessa Puolustusvoimien henkilöstömäärä väheni noin 14 500 henkilöstä nykyiseen noin 12 000 henkilöön.

Puolustusvoimien henkilöstön riittävyys

Sotilaallisen maanpuolustuksen toimintaympäristön muutoksesta johtuva sotilaallisen valmiuden tehostaminen ja uudet valmiudelliset järjestelyt toteutetaan samalla henkilöstöllä, jota käytetään varusmiesten ja reserviläisten kouluttamiseen. Valiokunnan näkemyksen mukaan puolustusvoimauidistuksen jälkeinen ajanjakso on konkreettisesti osoittanut, että Puolustusvoimien henkilöstömitoitus, 8 000 ammattisotilasta ja 4 000 siviiliä, ei kaikin osin vastaa Puolustusvoimien laajenevaa tehtäväkenttää.

Hallitusohjelmassa todetaan, että henkilöstön jaksamiseen kiinnitetään erityistä huomiota, ja Puolustusvoimien henkilöstöä lisätään noin 100 henkilöllä kehyskaudella. Saadun selvityksen mukaan lisäyksestä lähes puolet kohdistuu vapaaehtoisen maanpuolustuksen uuden toimintamallin käyttöönottoon. Asiaa koskeva lakimuutos hyväksyttiin vuonna 2019.

Valiokunta pitää erittäin valitettavana sitä, ettei ensi vuodelle ole määrärahaa sopimussotilaiden palkkaamiseen, edellisinä vuosina tällainen noin 2 miljoonan euron määräraha on talousarvioesitykseen sisällytetty. Sopimussotilailla on ollut tärkeä rooli riittävän kouluttajamäärän varmistamisessa varusmieskoulutuksessa (2,5 kouluttajaa/joukkue), ja sopimussotilailla on helpotettu myös vakituisen henkilökunnan jaksamista. Sopimussotilaan tehtävä on ollut myös tärkeä rekrytointiväylä hakeuduttaessa aliupseerin tehtäviin tai muihin tehtäviin Puolustusvoimissa.

Valiokunnan mielestä lyhyen tähtäimen ratkaisuna henkilöstövajeeseen tulee varmistaa, että virkojen ja työsuhteiden täyttöaste on Puolustusvoimissa mahdollisimman korkea. Ensi vuosikymmenen osalta henkilöstön riittävästä määrästä on tärkeää tehdä selkeät linjaukset puolustusselonteossa 2021.

Kertausharjoitusten merkitys Suomen puolustusjärjestelmän uskottavuuden ylläpitämisessä

Suomen puolustusjärjestelmän kivijalka on yleinen asevelvollisuus. Laadukkaan varusmieskoulutuksen lisäksi myös 280 000 hengen sodan ajan vahvuuden osaamis pohjan varmistaminen vaatii riittävää kertausharjoituskoulutusta. Valiokunta pitää tärkeänä hallitusohjelman linjausta siitä, että kertausharjoitusten määrää nostetaan asteittain vaalikauden aikana. Tämä on ollut myös puolustusvaliokunnan pitkäaikainen tahtotila. Hallitusohjelman mukaan tavoitteena on noin 20 prosentin lisäys nykyisestä tasosta hallituskauden loppuun mennessä. Toisin sanoen nykyisestä noin 18 000 reserviläisen vuosittaisesta kouluttamisesta pitäisi päästä lähes 22 000 reserviläisen koulutukseen.

Valiokunnan lausunto PuVL 3/2019 vp

Saadun selvityksen mukaan kehyskaudelle 2020—2023 suunnitellulla rahoituksella tähän tavoitteeseen ei päästä. Valiokunta pitää keskeisen tärkeänä tavoitteena sen varmistamista, että kertausharjoitusten määrä saadaan nostettua uudelle tavoitetasolle. Valiokunta huomauttaa, että rahallisesti kyse on lopulta varsin pienestä, noin 1—2 miljoonan euron vuosittaisesta vajauksesta, ja kehottaa puolustusministeriötä ja Puolustusvoimia vuosittaisissa tuloskeskusteluissaan priorisoidaan kertausharjoitustavoitteen saavuttamisen.

Valiokunta pitää vuonna 2017 käynnistynyttä varusmiesten valmiusyksikkökoulutusta erittäin onnistuneena hankkeena. Kantahenkilökunnasta ja varusmiehistä koostuvat valmiuosastot eri puolilla maata varmistavat korkean valmiuden ylläpitämisen kaikissa olosuhteissa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Puolustusvoimat on kertausharjoitustoiminnassaan huomionnut korkean valmiuden merkityksen. Tämä on valiokunnan näkemyksen mukaan oikea painopiste: reservin terävän kärjen tulee tarvittaessa olla välittömästi käytettävissä. Tämä vaatii toiminnan jatkuvaa harjoittelua ja sen varmistamista, että reserviläiset tavoitetaan ja saadaan kutsuttua palvelukseen ilman viiveitä kaikissa olosuhteissa.

Kiinteistömenojen kasvun hillitseminen

Hallitusohjelmassa todetaan: ”Puolustushallinnon kiinteistöjärjestelmää kehitetään palvelemaan puolustushallinnon tarpeita aiempaa paremmin. Senaatti-kiinteistöille perustetaan tytäriyksikkö Puolustuskiinteistöt, joka vastaa puolustushallinnon erityistarpeista muuttuneessa turvallisuustilanteessa. Puolustuskiinteistöjen velvoitteista säädetään lailla. Tavoitteena on vähentää toimitilakustannusten nousua.”

Valiokunta toteaa, että kiinteistömenot ovat noin 10 prosenttia kokonaispuolustusbudjetista, lähes 270 miljoonaa euroa vuodessa, ja ovat myös tulevaisuudessa kasvukäyrällä nykyisellä toimintamallilla.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että sinänsä tärkeää uudistusta ei tarpeettomasti kiirehditä, vaan asian jatkoselvittelyssä arvioidaan huolellisesti kaikki vaihtoehdot sen varmistamiseksi, että kiinteistömenojen kasvu saadaan pysähtymään ja tavoitetilassa alenemaan nykytasosta. Valiokunnan mielestä on keskeisen tärkeää varmistaa, että uutta toimintamallia kehitettäessä myös henkilöstön näkemykset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Kansainvälisen yhteistyön merkitys Suomen puolustuskyvylle

Kansainvälinen puolustusyhteistyö on tärkeä osa Suomen puolustuskykyä. Puolustusyhteistyöllä, mukaan lukien kansainvälinen harjoitustoiminta ja kansainvälinen puolustusmateriaaliyhteistyö, vahvistetaan Suomen kansallista puolustusta sekä parannetaan lakisääteistä edellytystä tarvittaessa antaa ja vastaanottaa sotilaallista apua. Yhteistoimintakyvyn ylläpitämisen ja kehittämisen näkökulmasta korostuu monikansallinen harjoitus- ja koulutustoiminta.

Valiokunta toteaa, että kansainvälinen puolustusyhteistyö on voimakkaasti kasvanut viimeisten viiden vuoden aikana. Yhteistyötä tehdään erityisesti EU:n puolustusulottuvuuden syventämises-

Valiokunnan lausunto PuVL 3/2019 vp

sä ja Nato-kumppanimaana, mutta myös monikansalliset järjestelyt (esim. JEF, EI2, FNC) sekä kahdenväliset järjestelyt tuovat lisäarvoa Suomen kansalliselle puolustukselle.

Kahdenvälisessä puolustusyhteistyössä erityisasemassa on Ruotsi, jonka kanssa yhteistyö on syventynyt kaikissa puolustushaaroissa. Valiokunta pitää yhteistyön syventämistä myös jatkossa tarpeellisenä ja tärkeänä. Ruotsin kanssa tehtävää yhteistyötä tulee voida syventää käytännönläheisesti ilman rajoitteita. Pohjoismaisen yhteistyön syventämisen näkökulmasta tärkeä avaus halitusohjelmassa on myös linjaus puolustusyhteistyön syventämisestä Norjan kanssa.

Suomalaisen puolustusteollisuuden merkitys kokonaisturvallisuudessa ja huoltovarmuudessa

Saadun selvityksen mukaan Puolustus- ja ilmailuteollisuus (PIA ry) tuo yhteen noin 130 jäsenyritystä, jotka työllistävät lähes 9 000 henkilöä. Valiokunta yhtyy valiokuntakuulemisissa esiin tuotuun arvioon siitä, että PIA:n jäsenyrityksillä on merkittävä rooli sotilaallisessa huoltovarmuudessa. Puolustusvaliokunta viittaa tässä yhteydessä puolustuselonteosta antamaansa mietintöön (PuVM 4/2017 vp), jossa tuotiin esiin tarve ylläpitää kotimaassa kriittisten järjestelmien tarvitsema suorituskyky.

Suomen puolustuksen kriittiset suorituskykyalueet ovat valtioneuvoston 2016 tekemän periaatepäätöksen (Suomen puolustuksen ja teknologisen perustan turvaaminen) mukaan johtaminen ja verkostotoiminta, tiedustelu-, valvonta- ja maallittamistuki, vaikuttaminen sekä suoja. Sotilaallisen huoltovarmuuden näkökulmasta Suomen puolustusvoimilla täytyy olla ilmavoimien monitoimihävittäjien ja merivoimien korvettien osalta vaurionkorjaus- ja kaluston ylläpitokyky kotimaassa järjestelmien koko elinkaaren ajan. Valiokunta pitää tärkeänä, että strategisia suorituskykyhankkeita eteenpäin vietäessä puolustushallinto yhdessä kotimaisen teollisuuden kanssa hakee sellaisia ratkaisuita, jotka mahdollistavat kotimaisen teollisuuden mahdollisimman laajan osallistumisen huolto- ja ylläpitoratkaisuihin.

Sotilaallinen huoltovarmuus vaatii valiokunnan näkemyksen mukaan myös tiivistä kansainvälistä yhteistyötä Pohjoismaiden kesken, EU-tasolla ja muiden kumppaneiden kanssa. Kehittyvä EU-tason puolustusyhteistyö näkyy myös tavoitteena tiivistää unionimaiden välistä puolustusmateriaaliyhteistyötä, ja tämä näkyy erityisesti Euroopan puolustusrahaston kautta (European Defence Fund). Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan EDF ei sinänsä tule muuttamaan eurooppalaisia puolustusmarkkinoita tai vaikuta siihen, että suuret unionimaat aidosti muuttaisivat hankintakäytäntöjään avoimen kilpailun suuntaan. Puolustusrahaston lisäarvo suomalaiselle teollisuudelle on siinä, että se tarjoaa yrityksille mahdollisuuden verkottua osaksi Euroopan puolustusteollista pohjaa ja uusien järjestelmien arvoketjua. Valiokunta pitää tärkeänä, että puolustushallinto tukee suomalaista yrityskehitystä mahdollisten yhteistyötahojen etsinnässä, pienten ja keskisuurten yritysten omat resurssit tähän harvoin riittävät.

Yhteenveto

Julkisen talouden suunnitelmaa 2020—2023 puolustusministeriön hallinnonalalla voidaan luonnehtia kaksijakoiseksi: puolustusbudjetti kasvaa voimakkaasti vuodesta 2021 eteenpäin, mutta toiminnallisesti käyttökehys pysyy tiukkana tulevat vuodet. Tästä valitettava käytännön esimerk-

Valiokunnan lausunto PuVL 3/2019 vp

ki on vaikeus saada täytettyä täysimääräisesti hallitusohjelman kirjausta kertausharjoitusten tason nostamisesta.

Valiokunta pitää kansainvälisten jännitteiden heijastumista myös Itämeren alueelle huolestuttavana. Suomen tulee omalla toiminnallaan edistää aktiivisesti lähialueensa vakautta. Suomen sotilaallisen puolustuskyvyn ylläpidon ensisijaisena päämääränä on muodostaa riittävä ennalta ehkäisevä kynnyksen sotilaallisen voiman käytölle ja sillä uhkaamiselle. Puolustusvoimien tulee kyetä vastaamaan sekä perinteisiin sotilaallisiin uhkiin että laaja-alaisempiin uhkiin. Laaja-alaisempien uhkien torjunnassa korostuu tiivis viranomaisyhteistyö.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Puolustusvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 5.11.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ilkka Kanerva kok
varapuheenjohtaja Jari Ronkainen ps
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Timo Heinonen kok (osittain)
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Eeva Kalli kesk (osittain)
jäsen Mika Kari sd
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Pasi Kivisaari kesk
jäsen Jukka Kopra kok
jäsen Joonas Könttä kesk
jäsen Markus Mustajärvi vas
jäsen Riitta Mäkinen sd (osittain)
jäsen Veijo Niemi ps
jäsen Erkki Tuomioja sd
varajäsen Mikko Savola kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola