

Valtiovarainvaliokunta

Valtioneuvoston puolustusselonteko

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston puolustusselonteko (VNS 3/2017 vp): Asia on saapunut valtiovarainvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava puolustusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- komentaja - vanhempi osastoesiupseeri Pasi Rantakari, puolustusministeriö
- neuvotteleva virkamies Marko Synkkänen, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos Petri Syrjänen, valtiovarainministeriö

Hallinto- ja turvallisuusjaosto on kuullut:

- hallitusneuvos Jari Takanen, puolustusministeriö
- vanhempi osastoesiupseeri Mika Peltoniemi, puolustusministeriö
- osastoesiupseeri Juha Salminen, puolustusministeriö
- strategisten hankkeiden ohjelmajohtaja Lauri Puranen, puolustusministeriö
- komentaja - vanhempi osastoesiupseeri Pasi Rantakari, puolustusministeriö
- neuvotteleva virkamies Marko Synkkänen, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos Petri Syrjänen, valtiovarainministeriö
- yksikön päällikkö, everstiluutnantti Jaakko Hamunen, sisäministeriö
- tuloksellisuustarkastuspäällikkö Teemu Kalijärvi, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- suunnittelupäällikkö, eversti Timo Herranen, Ilmavoimien esikunta
- tykistön tarkastaja, eversti Pasi Pasivirta, Maavoimien esikunta
- suunnittelupäällikkö, eversti Kari Pietiläinen, Maavoimien esikunta
- suunnittelupäällikkö, kommodori Veli-Petteri Valkamo, Merivoimien esikunta
- apulaisjohtaja, insinööriprikaatikenraali Kari Renko, Puolustusvoimien logistiikkalaitos
- suunnittelupäällikkö, prikaatikenraali Sampo Eskelinen, Pääesikunta
- toiminnanjohtaja Pertti Laatikainen, Maanpuolustuskoulutusyhdistys
- pääsihteeri Kaarina Suhonen, Naisten Valmiusliitto ry
- hallituksen puheenjohtaja Olli Isotalo, Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry
- valtiotieteen tohtori Pekka Visuri

Valiokunnan lausunto VaVL 3/2017 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valtioneuvoston selonteko sisältää puolustuspoliittiset linjaukset Suomen puolustuskyvyn ylläpidolle, kehittämiselle ja käytölle. Puolustuselonteolla ja sen toimeenpanolla varmistetaan, että Suomen puolustuskyky vastaa turvallisuusympäristön vaatimuksia. Selonteon kattama aikajänne ulottuu 2020-luvun puoliväliin.

Selonteossa käsitellään sotilaallisen toimintaympäristön muutosta ja todetaan, että sotilaallisten kriisien ennakkovaroitus aika on lyhentynyt ja kynnys voimankäyttöön on alentunut. Myös toiminta Itämeren alueella on lisääntynyt, eikä sotilaallista voimankäyttöä Suomea vastaan tai sillä uhkaamista voida sulkea pois. Puolustuksen kehittämistarpeiden sekä nykyisen resurssitason todetaan olevan epätasapainossa, ja ilman korjausliikkeitä Suomen puolustuskyky heikkenee. Puolustuskyvyn kehittäminen linjataan kokonaisuutena ottaen huomioon kaikki puolustushaarat ja suorituskykyalueet sekä kybertoimintakyvyn merkityksen kasvaminen.

Puolustuselonteko on osa ulko- ja turvallisuuspoliittista päätösprosessia. Se on laadittu parlamentaarisen selvitysraportin¹ sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon (VNS 7/2016 vp) julkaisemisen jälkeen.

Rajaus

Valtiovarainvaliokunnan lausunto keskittyy selonteon linjausten vaatimiin resursseihin ja erityisesti valtion menoja lisääviin määrärahatarpeisiin. Valiokunta käsittelee myös yleisesti julkisen talouden haasteita ja arvioi selonteon linjausten vaikutuksia julkiseen talouteen.

Puolustuksen kustannustehokkaat perusratkaisut

Valiokunta pitää selonteon tavoin tärkeänä, että puolustusministeriön hallinnonalan toimintatapojen kehittäminen on jatkuvaa ja niissä tavoitellaan kaikissa olosuhteissa tapahtuvan laadukkaan toiminnan varmistamisen lisäksi kustannustehokkuutta.

Valiokunta yhtyy selonteon näkemykseen siitä, että yleinen asevelvollisuus tuottaa puolustusvoimien sodan ajan joukot tehokkaasti. Tätä tukee osaltaan naisten vapaaehtoisen asepalveluksen kehittäminen. Valiokunta pitää myös tarkoituksenmukaisena, että selonteko noudattaa edelleen kokonaisturvallisuuden mallia. Puolustuskyvyn ylläpitäminen edellyttää kiinteää yhteistoimintaa yhteiskunnan eri toimijoiden kesken. Viranomaisten ja kumppanien resurssien ja suorituskykyjen nopea käyttö varmistetaan kumppanuus-, turvallisuus- ja aiesopimuksilla sekä yhteisharjoittelulla.

Valiokunta pitää myös kustannustehokkaana, että Suomi varautuu sotilaallisten uhkien torjuntaan laajaan reserviin perustuvalla puolustusratkaisulla. Sodan ajan joukkojen määrää lisätään nykyisestä 230 000 sotilaasta 280 000 sotilaaseen. Vahvuuden kohottaminen tehdään tehostamalla siihen nykyisin kuulumattomien joukkojen käyttöä, kuten liittämällä sodan ajan perustamisorganisaatio osaksi paikallisjoukkoja, käyttämällä riittävän koulutustason saavuttaneita va-

¹ Eduskunnan kanslian julkaisu 3/2014

Valiokunnan lausunto VaVL 3/2017 vp

rusmiehiä kriisiajan tehtäviin ja sisällyttämällä vahvuuteen myös kriisitilanteessa puolustusvoimiin liitettävät rajajoukot. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vahvuuden kohottaminen ei vaadi taloudellisia lisäresursseja. Sodan ajan joukkorakenne määrittää myös puolustusvoimien henkilöstörakenteen. Selonteossa linjataan, että nykyisten tehtävien toteuttamiseen tarvitaan minimissään 12 000 palkattua henkilöä, joka vastaa suurin piirtein tämän hetken henkilöstömäärää.

Valiokunta pitää erittäin myönteisenä, että selonteossa annetaan vapaaehtoiselle maanpuolustukselle ja Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen järjestämille kursseille niille kuuluva arvo sekä linjataan vapaaehtoisen maanpuolustuksen toimintaedellytysten varmistaminen. Valiokunta korostaa, että vapaaehtoinen maanpuolustus tukee Suomen laajaan reserviin perustuvaa puolustusratkaisua. Sen avulla pystytään erittäin kustannustehokkaasti ylläpitämään reserviläisten ja yleensäkin kansalaisten maanpuolustustahtoa sekä yhteiskunnan kriisinsietokykyä.

Valiokunta viittaa viimeisimpään budjettimietintöönsä (VaVM 35/2016 vp — HE 134/2016 vp, HE 249/2016 vp) ja pitää välttämättömänä, että hallitus varmistaa vapaaehtoisen maanpuolustuksen riittävän rahoitustason jo vuoden 2018 talousarvioesityksessä siten, ettei valiokunnan tarvitse enää viime vuosien tapaan puuttua asiaan. Lisäksi hallituksen tulee jatkossa ottaa huomioon, että lisämäärärahaa tarvittaneen myös selonteon linjauksen mukaiseen Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen aseman vahvistamiseen strategisena kumppanina.

Valiokunta toteaa lisäksi, että sekä hallitusohjelmassa että sisäisen turvallisuuden selonteossa (VNS 5/2016 vp) on tunnistettu voimakas toimintaympäristön muutos, jossa sisäinen ja ulkoinen turvallisuus limittyvät vahvemmin toisiinsa. Valiokunta viittaa lausuntoonsa VaVL 5/2016 vp — VNS 5/2016 vp ja toteaa, että voimassa olevan kehyksen ja sisäisen turvallisuuden selonteon linjausten välillä on huomattava resurssivajaus, joka tulee ottaa huomioon laadittaessa julkisen talouden suunnitelmaa vuosille 2018—2021. Sisäinen turvallisuus vaikuttaa oleellisesti yhteiskunnan eheyteen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan yhteiskunnan eheys on historiatietojen mukaan keskeisin keino ennaltaehkäistä valtion joutumisen sotilaalliseen konfliktiin. Valiokunta korostaa ylipäätään riittävää ennaltaehkäisykykyä, jotta sotilaalliset konfliktit pystyttäisiin välttämään Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteen mukaisesti.

Selkeitä säästöjä puolustushallinnossa arvioidaan saavutettavan noin 26 milj. euroa selonteossa mainitulla tilahallinnan sopeuttamisella. Se on osa puolustushallinnon sisäistä säästösuunnitelmaa, jolla pyritään vastaamaan jo tehtyihin kehysleikkauksiin sekä hallitsemaan kustannus- ja menopaineita.

Keskeiset valtion menoja lisäävät linjaukset

Selonteossa esitetään lisäresursseja kolmeen toisiinsa kiinteästi liittyvään rahoituselementtiin: valmiuden parantamiseen, vuotuisiin materiaalihankintoihin ja strategisiin suorituskykyhankkeisiin (a—c). Lisäresursseilla turvataan puolustushaarojen tasapainoinen suorituskyky ja koko maan puolustaminen.

Valiokunnan lausunto VaVL 3/2017 vp

a) Valmiuden parantaminen

Selonteossa arvioidaan, että turvallisuusympäristön muutoksen vaatimat vuotuiset lisäresurssit valmiuden parantamiseksi ovat 55 milj. euroa vuodesta 2018 alkaen. Suuri osa lisämäärärahasta kohdistetaan maavoimien toimintakyvyn kehittämiseen.

Valiokunta pitää valmiuden parantamiseen suunnattua korotusta perusteltuna ja toteaa, että puolustusvoimien ongelmana on ollut jo usean vuoden aikana tehdyt ja edelleen kumuloituneet määrärahojen leikkaukset. Puolustusvoimat vähensi vuosina 2012—2014 toteutetun puolustusvoima-uudistuksen mukaisesti henkilöstömäärää vastaamaan toiminnan tasoa. Samalla puolustusbudjetia leikattiin noin 10 prosenttia. Uudistusta toteutettaessa ei kuitenkaan ollut nähtävissä, millaisessa turvallisuusympäristössä tämän vuosikymmenen loppupuolella toimitaan. Toimintaympäristön muutos on viime vuosina lisännyt valmiuden kuluja, joita on katettu alun perin materiaalihankintoihin varatusta määräraahasta.

b) Vuotuiset materiaali-investoinnit

Selonteossa arvioidaan, että puolustusvoimien materiaali-investointitason säilyttäminen edellyttää 150 milj. euron tasokorotuksen jatkamista indeksikorotusten lisäksi myös vuoden 2020 jälkeen. Linjaus vastaa parlamentaarisen selvitysryhmän² näkemystä.

Valiokunta toteaa, että hallitusohjelman mukaisesti puolustusvoima-uudistuksen aikana leikattua materiaali-investointirahoitusta on jo asteittain lisätty parlamentaarisen selvitysryhmän esityksen mukaisesti. Vuotuisen tasokorotuksen jatkaminen mahdollistaa maavoimien ja kaikkien puolustushaarojen yhteisten kykyjen, kuten kyberpuolustuksen, kehittämisen. Investointitaso tulee olemaan yhteensä noin 570 milj. euroa/vuosi, jolla valiokunnan saaman selvityksen mukaan nykyisen kaltainen puolustusjärjestelmä kyetään ylläpitämään ja varustamaan. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että puolustusvoimat on onnistunut viime aikoina tekemään kustannustehokkaita käytetyn kaluston hankintoja. Esimerkiksi tykistön osalta nämä hankkeet ulottuvat 2020-luvulle.

Valiokunta pitää tarpeellisena, että puolustusmateriaalialalla jatketaan kansainvälistä yhteistyötä olemassa olevan säästöpotentiaalin saavuttamiseksi mm. Ruotsin sekä muiden Pohjoismaiden ja EU-maiden kanssa. Myös Euroopan unionissa valmisteilla olevalla puolustusyhteistyön syventämisellä voidaan saavuttaa kustannussäästöjä ja vahvistaa kansallista osaamista erityisesti tutkimus- ja kehitystoimintaan suunniteltujen rahoitusmahdollisuuksien sekä yhteishankintojen kautta.

c) Strategiset suorituskykyhankkeet

Suomen puolustus on poikkeuksellisessa tilanteessa 2020-luvulla, kun kahden puolustushaaran pääjärjestelmät poistuvat käytöstä lähes samanaikaisesti. Merivoimien aluskaluston (Laivue 2020 -hanke) ja ilmavoimien monitoimihävittäjien korvaamisen (HX-hanke) valmistelu on halli-

² Eduskunnan kanslian julkaisu 3/2014

Valiokunnan lausunto VaVL 3/2017 vp

tusohjelman mukaisesti jo aloitettu. Hankittavan kaluston käyttö- ja ylläpitokustannukset on tarkoitus kattaa normaalista puolustusbudjetista.

Laivue 2020 -hanke

Hankkeen kustannusarvio on 1,2 mrd. euroa, joka ajoittuu vuosille 2019—2025.

Hankkeessa on kyse käytöstä poistuneen ja poistuvan seitsemän aluksen suorituskyvyn korvaamisesta ja päivittämisestä nykyaikaisia uhkia vastaan. Poistuvat alusluokat on peruskorjattu kertaalleen, eikä niiden elinjakson pidentämiselle ole kustannustehokkaita ratkaisuja. Uusilla aluksilla kyetään monipuoliseen ympärivuotiseen ja pitkäkestoiseen läsnäoloon kaikissa Itämeren sää- ja jääolosuhteissa. Operatiivinen valmius on tarkoitus saavuttaa vuoteen 2027 mennessä. Uusien alusten suorituskyky on käytössä 2050-luvulle saakka.

Valiokunta toteaa, että Laivue 2020 -tilausvaltuus on jo otettu huomioon vuosia 2017—2020 koskevassa julkisen talouden suunnitelmassa. Menojen jakautuminen eri vuosille tarkentuu, kun hankintasopimukset on tehty. On erittäin myönteistä, että alukset on tarkoitus rakentaa Suomessa. Niiden suunnittelusopimus pyritään solmimaan keväällä 2017. Aluksille asennettavan taistelujärjestelmän kilpailutusprosessi on käynnissä, ja päätös valittavasta järjestelmästä ja sen integroinnista laivoihin tehdään vuonna 2018.

HX -hanke

Selonteossa hankinnan kustannusten arvioidaan olevan 7—10 mrd. euroa, joka jakaantuu vuosille 2021—2031.

Hankkeessa on kyse vuosina 2025—2030 poistuvan Hornet-kaluston korvaamisesta uusilla monitoimihävittäjillä. Selonteon mukaan poistuva suorituskyky korvataan täysimääräisesti. Hankinnan arvon arvioidaan vastaavan suurin piirtein Hornet-hävittäjien hankintahintaa 1990-luvun alussa suhteutettuna BKT:n muutokseen.

Hankkeen kustannusten arviointia vaikeuttavat useat muuttuvat tekijät, kuten koneen varusteet, varaosat ja vaihtolaitteet, huolto-, tukeutumis- ja koulutusvälineet, koulutukset ja ohjeistot, tietojärjestelmät sekä käyttöönoton edellyttämät aseet. Kustannuksiin vaikuttavat myös mahdollisuudet olemassa olevan aseistuksen ja tukeutumisen hyödyntämiseen, konemäärät, teollisen yhteistyövaatimuksen kustannukset ja valuuttakurssit. Tarjouspyynnön lopullinen sisältö on tarkoitus määrittellä vuonna 2018, ja hankintapäätös tehdään 2020-luvun alussa. Uuden monitoimihävittäjän suorituskyvyn on suunniteltu olevan käytössä vähintään 30 vuotta eli 2060-luvulle saakka.

Valiokunta toteaa, ettei HX-hankkeen rahoitus ole mahdollista nykyisen puolustusbudjetin puitteissa. Hankinta vaatii erillistä rahoituspäätöstä. Vuonna 2021 aiheutuviin menoihin on kuitenkin otettava kantaa jo vuosia 2018—2021 koskevassa julkisen talouden suunnitelmassa, joka annetaan eduskunnalle huhtikuun lopulla.

Valiokunnan lausunto VaVL 3/2017 vp

Hankkeiden rahoitusmallit

Selonteossa linjataan, että strategiset suorituskykyhankkeet toteutetaan budjettirahoituksella. Muut mahdolliset rahoitusvaihtoehdot on jätetty kokonaan käsittelemättä. Hankkeiden vaatimaa valtavaa rahoitusta on valiokunnan mielestä ylipäättään käsitelty selonteossa liian suppeasti.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan selontekoa laadittaessa on pohdittu mm. EU:n valmis-teilla olevan puolustusrahaston käyttömahdollisuuksia. Sen varaan ei kuitenkaan voida rahoitus-ta perustaa, koska vielä ei ole varmuutta rahaston voimaantulovuodesta eikä myöskään tarkem-mista rahoituskriteereistä.

Esillä on ollut myös leasing-malli, valmistusaikainen toimitusrahoitus, yhtiöratkaisut sekä etu-painotteinen lainanotto ja rahastointi. Näissä malleissa rahoituskustannusten arvioidaan tällä het-kellä muodostuvan kuitenkin korkeammiksi kuin valtion ottaessa velkaa varainhankinnan strate-gian mukaisesti. Esimerkiksi onnistunut etupainotteinen rahoittaminen ja rahastointi edellyttävät vahvaa näkemystä korkotason markkinaodotuksia nopeammasta nousuvauhdista, oikean sijoitus-vaihtoehdon valintaa rahastoitavalle lainapääomalle ja sijoituspäätösten täydellistä ajoitusta. Li-säksi rahastointivaihtoehdossa on syytä etukäteen päättää, miten mahdollinen rahastoinnin tap-pio katetaan.

Edelleen on käynnissä myös valtion omaisuuden myynti ja myyntihinnan rahastoinnin arviointi. Lisäksi valiokunnassa nousi esiin puolustusvero, joka ei ole ollut mukana valmistelussa. Tällais-ten korvamerkittyjen verojen käyttöä Suomessa on kuitenkin pyritty välttämään.

Valiokunta toteaa, että erilaisten rahoitusmallien ja niiden yhdistelmien huolellista arviointia tu-lee jatkaa. On erittäin tärkeää, että HX-hankkeesta vuonna 2019 laadittava väliraportti on perus-teellinen ja kattava. Sen pohjalta silloisen hallituksen on kyettävä tekemään lopullinen päätös ra-hoitusmallista ja rahoituksen suuruudesta.

Huoltovarmuus ja teollinen yhteistyö

Selonteossa käsitellään melko lyhyesti sotilaallista huoltovarmuutta, jolla turvataan puolustus-voimien kriittisten järjestelmien toimintakyky yhteiskunnan häiriötilanteissa. Selonteossa on kui-tenkin tunnistettu kotimainen teollisuus keskeiseksi huoltovarmuuden tuottajaksi ja viitataan val-tioneuvoston periaatepäätökseen Suomen puolustuksen ja teknologisen perustan turvaamisesta (2016). Periaatepäätöksellä ohjataan huoltovarmuutta turvaavan teollisen yhteistyön soveltamis-ta. Siinä määritellään kriittisten suorituskykyjen hallinnan kannalta keskeisimmät alueet, joihin liittyvien järjestelmien ylläpitokyvyn on oltava Suomessa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että periaatepäätöksen mukaiset linjaukset näkyvät myös käytännössä puolustusvoimien hankintatoimissa. On syytä mainita, että puolustusministeriö ei ole hankin-noissaan kertaakaan edellyttänyt teollisen yhteistyön velvoitetta sen jälkeen, kun laki julkisista turvallisuus- ja puolustushankinnoista (1531/2011) on tullut voimaan.

Valiokunta toteaa, että teollisen yhteistyön vaade tarkoittaa sitä, että Suomelle ostetaan hankin-nan yhteydessä operointiin tarvittava kriittinen teknologia, käyttöoikeudet ja osaaminen koko

Valiokunnan lausunto VaVL 3/2017 vp

elinkaaren ajalle. Teollisen yhteistyön kustannuksia arvioitaessa tulee ottaa huomioon kaikki hankintojen elinkaaren aikana muodostuvat kustannukset. Valtiontalouden tarkastusviraston selvityksen³ mukaan teollisen yhteistyön vaade lisäisi hankinnan kustannuksia noin 10 prosentilla. Valiokunnan kuulemisessa arviota pidettiin suurena ja todettiin myös, että teollisen yhteistyön vaatimus voi kohdistua vain osaan hankintahinnasta. Toisaalta valiokunnan saaman tiedon mukaan teollisella yhteistyöllä voidaan alentaa hankinnan jälkeisiä huolto- ja ylläpitokustannuksia. Esimerkiksi Hornet- ja Hawk-kaluston osalta elinkaarikustannusten arvioidaan alentuneen lähes 2 mrd. euroa kotimaisella ylläpidolla. Teollisen yhteistyön vaikutusta hankintojen elinkaaren kokonaiskustannuksiin on näin ollen yksiselitteisesti erittäin vaikea arvioida.

Valiokunta korostaa, että puolustusvoimien tutkimus- ja kehittämistoiminta on oleellinen osa todellisten elinkaarikustannusten arviointia ja hankkeiden riskienhallintaa. Sen avulla saadaan tarvittava ymmärrys esimerkiksi järjestelmien suorituskykyvaatimuksista, huoltokonseptista sekä järjestelmien kriisiajan käytön ja ylläpitämisen edellyttämästä kotimaisen osaamisen kehittämisestä. Valiokunta pitääkin myönteisenä, että selonteossa linjataan puolustusvoimien tutkimus- ja kehittämistoiminnan kokonaisrahoitustason asteittainen nosto.

Valiokunta toteaa, että teollisen yhteistyön vaikutukset kansantalouteen ja työllisyyteen ovat kiistattomat, vaikka teollisen yhteistyön perusteena saa olla ainoastaan puolustuksen toiminnan turvaaminen. Erityisesti HX-hankkeen hankintavaiheen rahavirrat menevät pääasiassa ulkomaisille toimijoille, mutta ylläpitovaiheessa on mahdollista huomioida myös kotimaisia palveluntarjoajia. Suomessa toimivan ja Suomeen veronsa maksavan yrityksen liikevaihdosta merkittävä osa palautuu suorina ja välillisinä veroina ja veronluonteisina maksuina yhteiskunnan käyttöön.

Huoltovarmuus on investointi uskottavaan puolustukseen, ja valiokunta pitää tärkeänä, että puolustusministeriö vaatii tulevaisuuden hankinnoissa teollista yhteistyötä lainsäädännön antamien puitteiden mukaisesti. Tärkeää on myös vertailla muiden maiden vastaavia käytäntöjä.

Rajavartiolaitos

Rajavartiolaitoksen rooli osana puolustusjärjestelmää on kuvattu selonteossa hyvin. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella Rajavartiolaitokselle ei synny selonteon myötä uusia kustannuksia. Valiokunta toteaa kuitenkin, että Rajavartiolaitoksella on selvä määrärahavaje vuosia 2017—2020 koskevassa valtiontalouden kehyksessä verrattuna sille sisäisen turvallisuuden selonteossa asetettuihin tehtäviin. Valiokunta on käsitellyt asiaa selonteosta antamassaan lausunnossa (VaVL 5/2016 vp — VNS 5/2016 vp) ja viimeisimmässä budjettimietinnössään (VaVM 35/2016 vp).

Julkisen talouden haasteet

Valiokunta toteaa, että Suomen julkinen talous on suurten haasteiden edessä. Se on ollut vuodesta 2009 lähtien syvästi alijäämäinen⁴. Vuoden 2017 lopussa valtionvelan (ml. rahastotalouden ve-

³ Teollinen yhteistyö HX-hävittäjähankeessa, Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 2/2016

⁴ Taloudellinen katsaus, talvi 2016, Valtiovarainministeriön julkaisu - 42a/2016

Valiokunnan lausunto VaVL 3/2017 vp

lan) arvioidaan olevan noin 111 mrd. euroa, mikä on noin 51 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen, ja julkisyhteisöjen bruttovelan arvioidaan nousevan noin 67 prosenttiin.

Suomen taloudessa on viime aikoina ollut useita positiivisia merkkejä, ja talous on kääntynyt kasvuun. Tilastokeskuksen 16.3.2017 julkaiseman ennakkotiedon mukaan talous kasvoi viime vuonna 1,4 prosenttia, ja tälle vuodelle valtiovarainministeriö⁵ on ennustanut 0,9 prosentin kasvua. Pankkisektori arvioi BKT:n nousevan tätä voimakkaammaksi. Esimerkiksi Suomen Pankki on vastikään parantanut ennustettaan ja arvioinut kasvun olevan 1,6 prosenttia kuluvana vuonna. Kasvun arvioidaan kuitenkin pysyvän melko vaatimattomana lähivuosina, kuten myös ensi vuosikymmenellä.

Ennustettu talouskasvu ei yksistään riitä korjaamaan julkisen talouden epätasapainoa. Pitkällä aikavälillä julkisen talouden tulojen ja menojen välinen epätasapaino eli kestävyysvaje on valtiovarainministeriön viimeisimmän syksyn 2016 arvion⁶ mukaan runsaat 3 prosenttia suhteessa BKT:hen eli noin 7 mrd. euroa⁷. Epätasapaino johtuu julkisen talouden heikosta lähtötilanteesta ja väestön ikääntymisen aiheuttamista tulevaisuuden menopaineista. Tuleva väestörakenteen muutos lisää eläke-, terveydenhuolto- ja hoivamenoja, joiden rahoittamiseksi nykyinen veroaste ei riitä. Lisäksi väestörakenteen muutos vähentää työikäistä väestöä, joka veroilla rahoittaa hyvinvointipalvelut ja etuudet.

Valtiovarainministeriö⁸ arvioi, että kestävyysvajeen turvaavan julkisyhteisöjen rahoitusjäämän pitäisi olla noin kaksi prosenttia ylijäämäinen suhteessa BKT:hen ensi vuosikymmenen alussa, jotta julkinen talous selviäisi ikääntymisen aiheuttamista menopaineista tulevina vuosikymmeninä ilman lisätoimia. Kahden prosentin sijaan julkisen talouden ennakoitaan kuitenkin olevan runsaan prosentin alijäämäinen vuonna 2020. Talouskasvun ohella tarvitaan näin ollen toimia työllisyysasteen nostamiseksi ja julkisen palvelutuotannon tehostamiseksi.

Valtiovarainministeriö toteaa helmikuussa 2017, että hallitusohjelman mittaluokka ja toimien suunniteltu ajoitus kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi vaikuttavat edelleen oikeilta. Kaikki toimet eivät kuitenkaan ole toteutumassa suunnitellun laajuksena tai ne eivät vaikuta riittävän ajoissa. Näillä näkymin jo toteutetut työllisyys- ja kasvutoimet eivät riitä vahvistamaan julkista taloutta hallitusohjelmassa tavoitteeksi asetetulla 2 mrd. eurolla. Julkisen talouden tehtäviä ja velvoitteita karsimalla tavoitellusta 1 mrd. euron säästöstä on koossa vasta alle puolet. Myös sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksella tavoitellun 3 mrd. euron säästötavoitteen toteutumiseen liittyy riskejä.

Valiokunta toteaa, että hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan vielä huomattava määrä varmuudella säästöjä tuottavia päätöksiä. Kestävyysvajeen ratkaisemiseksi ajoissa toteutetut rakenteelliset toimet ovat tärkeitä, jotta ei jouduta rajuihin ja hätäisiin leikkauksiin. Hyvä

5 Taloudellinen katsaus, talvi 2016, Valtiovarainministeriön julkaisu - 42a/2016

6 Suomen julkisen talouden näkymät ja haasteet, Valtiovarainministeriön julkaisu - 7/2017

7 Kestävyysvajearviossa on huomioitu vuoden 2017 eläkeuudistus. Laskelmassa ei ole huomioitu julkisen talouden kohentamiseksi hallitusohjelmassa linjattuja pitkän aikavälin toimia kuten sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta.

8 Suomen julkisen talouden näkymät ja haasteet, Valtiovarainministeriön julkaisu 7/2017

Valiokunnan lausunto VaVL 3/2017 vp

esimerkki merkittävästä rakenteellisesta uudistuksesta on vuoden 2017 eläkeuudistus, jonka myötä eläkeiän vähitellen noustessa julkinen talous vahvistuu.

Huomioon on myös otettava, että Suomella on jo nyt ongelmia EU-velvoitteiden noudattamisessa. Suomen julkisen talouden velka on ylittänyt EU:ssa yhteisesti sovitun 60 prosentin raja-arvon. Myös julkisen talouden rakenteelliselle alijäämälle asetettu keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttaminen on jäämässä vaadittua hitaammaksi. Vaikka Euroopan komissio on helmikuussa (22.2.2017) julkaisemassaan analyysissä todennut, että Suomi on onnistunut korjaamaan aiemmin havaitut makrotalouden epätasapainotilat, vakaus- ja kasvusopimuksen velvoitteiden täyttäminen lähivuosina edellyttää uusia täytäntöön pantuja julkista taloutta vahvistavia toimia. EU:n julkista taloutta koskevissa laskentasäännöissä ei myöskään ole erityiskohtelua puolustushankinnoille, joten niiden edellyttämät menot otetaan huomioon muiden menojen tapaan.

Selonteon vaikutukset julkiseen talouteen

Valiokunta toteaa, että puolustusvoimien Laivue 2020- ja HX-hankkeet luovat merkittäviä lisäpaineita julkiseen talouteen 2020-luvulla. Niiden yhteisvaikutus valtion talouteen on 8,2—11,2 mrd. euroa. Lisäksi muiden vuosittaisten lisärahoitustarpeiden arvioidaan olevan 55 milj. euroa vuosina 2018—2020 ja 205 milj. euroa vuodesta 2021 alkaen. Vuonna 2017 puolustusministeriön hallinnonalan määrärahat ovat yhteensä noin 2,8 mrd. euroa.

Strategiset suorituskykyhankkeet nostavat puolustushallinnon menojen osuutta suhteessa BKT:hen nykyisestä noin 1,30 prosentista keskimäärin noin 0,3—0,4 prosenttiyksikköä vuosina 2020—2031. Mitä pidemmälle ajanjaksolle hankintojen menot jaksottuvat, sitä pienemmäksi muodostuu niistä aiheutuva vuosittainen vaikutus menojen ja BKT:n väliseen suhdelukuun. Valiokunta nostaa tässä yhteydessä esiin puolustusmenojen laskentakriteerit ja pitää perusteltuna niiden muuttamista vastaamaan kansainvälisiä laskentasääntöjä. Tällöin puolustusmenoihin otettaisiin mukaan myös kriisinhallintajoukkojen, Rajavartiolaitoksen ja sotilaallisen huoltovarmuuden menot sekä henkilöstölle maksettavat eläkkeet. Yhtenäiseen laskentatapaan siirtyminen helpottaisi kansainvälistä vertailua.

Valiokunta korostaa, että jos hankkeet rahoitetaan kokonaan velkarahalla, ne lisäävät valtion menoja keskimäärin noin 1 mrd. eurolla vuodessa ja nostavat pysyvästi velkasuhdetta 3—4 prosenttiyksikköä perusskenaariossa arvioitua korkeammalle tasolle. Suorituskykyhankkeissa on kyse kertaluonteisista investoinneista, jotka heikentävät valtion rahoitusasemaa erityisesti niiden vuosien osalta, joille hankintakustannukset kohdentuvat.

Puolustusvoimien strategiset suorituskykyhankkeet lisäävät väistämättä tarvetta julkista taloutta sopeuttaviin toimenpiteisiin, jotta kasvu- ja vakaussopimuksen velvoitteet kyetään täyttämään. Valtiovarainministeriön mukaan huolimatta siitä, että julkisen talouden velan suhde BKT:hen kääntyisi kuluvan kehyskauden aikana laskuun, tulevat hallitukset joutuvat jatkamaan julkisen talouden vahvistamista, jotta välttyttäisiin julkisen velan kääntymiseltä uudelleen nousuun. Huomioon on lisäksi otettava, että väestön ikääntymisen ja puolustushankintojen ohella 2020-luvulla on muitakin menopaineita, kuten liikenneväyliin ja kunnallistekniikkaan kehittyvä korjausvelka.

Valiokunnan lausunto VaVL 3/2017 vp

Valiokunta toteaa, että selonteon linjaamiin rahoitustarpeisiin on otettava kantaa huhtikuussa 2017 eduskunnalle annettavassa julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2018—2021 ja vuotta 2018 koskevassa valtion talousarviossa. Selonteossa esitetyt lisämäärärahatarpeet valmiuden parantamiseen, vuotuisiin materiaalihankintoihin ja strategiaan suorituskkyhankkeisiin liittyvät kiinteästi toisiinsa ja puolustusjärjestelmän tasapainoiseen kehittämiseen. Strategisten suorituskkyhankkeiden rahoitustarve on kuitenkin niin suuri, että selonteko toimii valiokunnan mielestä lähinnä kehyksenä jatkosuunnittelulle ja sen edellyttämille toimenpiteille. Tarkemmat rahoituspäätökset tehdään tulevien julkisen talouden suunnitelmien ja talousarvioesitysten yhteydessä. Erityisesti HX-hankkeen osalta rahoitusmahdollisuudet joudutaan vuosikymmenen lopulla suhteuttamaan muihin valtion rahoitustarpeisiin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Valtiovarainvaliokunta esittää,

että puolustusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 4.4.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Timo Kalli kesk
varapuheenjohtaja Ville Vähämäki ps
jäsen Touko Aalto vihr
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Eero Heinäluoma sd
jäsen Kauko Juhantalo kesk
jäsen Krista Kiuru sd
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Elina Lepomäki kok
jäsen Mats Nylund r
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Sami Savio ps
jäsen Maria Tolppanen sd
jäsen Pia Viitanen sd
varajäsen Lasse Hautala kesk
varajäsen Peter Östman kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mari Nuutila

Valiokunnan lausunto VaVL 3/2017 vp
Eriävä mielipide /sd, vihr

ERIÄVÄ MIELIPIIDE /sd, vihr

Perustelut

Strategiset suorituskykyhankkeet luovat ison paineen julkiseen talouteen 2020-luvulla. Selonteossa on linjattu, että hankkeet toteutetaan budjettirahoituksella. Se, miten näin merkittävä lisäresurssitarve katetaan ja miten rahoitus konkreettisesti toteutetaan ja ajoitetaan, on selonteossa sen sijaan käytännössä sivuutettu. On selvää, että hankintojen edellyttämät lisäresurssit aiheuttavat merkittäviä paineita julkiseen talouteen ja muiden julkisten menojen rahoitukseen.

Hankintojen toteutus- ja rahoitustavasta riippumatta on ensiarvoisen tärkeää, että ne eivät uhkaa julkisten palvelujen, koulutuksen ja sosiaaliturvan rahoitusta. Siksi päätöksentekovaiheessa on oltava selvä suunnitelma siitä, kuinka hankintojen aiheuttamat resurssitarpeet pystytään kattamaan ilman, että siitä aiheutuu kohtuuttomia paineita muihin julkisen sektorin menoihin. Asian harkinnassa on lisäksi huomioitava, että kansainvälisesti vertailukelpoisten lukujen mukaan Suomen puolustusmenot ovat lähivuosina ylittämässä kahden prosentin kansantuoteosuuden.

Jotta muihin julkisiin menoihin kohdistuvilta kohtuuttomilta menopaineilta voitaisiin välttyä, jatkovalmistelussa tulisi selvittää mahdollisuudet lisätä julkisen sektorin tuloja. Siksi myös väliaikaisen, korvamerkityn puolustusveron tai -maksun mahdollisuus tulisi selvittää tulevan päätöksenteon pohjaksi. Tällaisen veron etuna voisi olla se, että se voidaan mitoittaa veronmaksukyyn mukaan monia muita veroinstrumentteja paremmin ja samalla se kertoisi, mitä puolustuksemme isot hankkeet kansalaisille maksavat. Erillisrahoitus myös varmistaisi paremmin, etteivät isot puolustushankinnat johda sosiaaliturvaa ja julkisia palveluita koskeviin leikkauksiin.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että puolustusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon ja

että puolustusvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi lausuman. (***Eriävän mielipiteen lausumaesitys***)

Eriävän mielipiteen lausumaesitys

Eduskunta edellyttää, että osana tulevien vuosien puolustusmenotarpeen rahoitusvaihtoehtoja hallituksen tulee selvittää erillisen puolustusveron tai -maksun käyttöönoton mahdollisuudet.

Valiokunnan lausunto VaVL 3/2017 vp
Eriävä mielipide /sd, vihr

Helsingissä 4.4.2017

Eero Heinäluoma /sd
Maria Tolppanen /sd
Pia Viitanen /sd
Krista Kiuru /sd
Touko Aalto /vihr