

Puolustusvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023 (HE 154/2022 vp). Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan mahdollisen lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 27.10.2022.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- yksikön johtaja, talousjohtaja Kristiina Olsson, puolustusministeriö
- apulaisosastopäällikkö, eversti Jaro Kesänen, Pääesikunta
- liiketoiminnan kehitysjohtaja Pasi Niinikoski, Patria Oyj
- puheenjohtaja Jyrki Surkka, Aliupseeriliitto ry
- puheenjohtaja Elina Laiho, Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto MPHL ry
- toiminnanjohtaja Antti Lehtisalo, Maanpuolustuskoulutusyhdistys
- pääsihteeri Tuija Karanko, Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry
- puheenjohtaja Jyrki Lukkarinen, Päälystöliitto ry
- 1. varapuheenjohtaja Ismo Nöjd, Reserviläisliitto ry
- puheenjohtaja Aaro Mäkelä, Suomen Reserviupseeriliitto ry
- puheenjohtaja Ville Viita, Upseeriliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Maanpuolustuksen Insinöörit MPI ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

(1) Puolustusministeriön pääluokan määrärahataso on noin 6,1 miljardia euroa vuonna 2023, tästä arvonlisäveromenoja on noin 925 miljoonaa euroa. Menojen yhteismäärä on noin miljardi euroa enemmän kuin vuoden 2022 talousarvioesityksessä. Lisäys johtuu pääasiassa toimintaympäristön muutoksesta johtuvista tasokorotuksista. Euron halventuessa suhteessa dollariin F-35-hä-

Valiokunnan lausunto PuVL 7/2022 vp

vittäjähankinnan maksatuksissa varaudutaan noin 270 miljoonan euron ylimääräiseen valuuttakurssimenuon vuonna 2023 (1:1:een vaihtosuhtarviolla).

(2) Valiokunta korostaa, että merivoimien suorituskyvyn ylläpitämisen kannalta Laivue2020-hanke on kriittisen tärkeä. Aluksia käytetään ympärivuotiseen ja pitkäkestoiseen läsnäoloon merellä kaikissa Itämeren sää- ja jääolosuhteissa. Alusten tehtävinä ovat alueellisen koskemattomuuden valvonta ja turvaaminen, merioperaatioiden johtaminen, sukellusveneentorjunta, merimiinoitus sekä pinta- ja ilmatorjunta.

(3) Puolustusvaliokunta on saanut säännönmukaisesti tilannekatsauksia hankkeen etenemisestä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan uusien korvettien rakentaminen on osoittautunut haastavaksi toimittajavalinnasta alkaen. Kyseessä on myös täysin uusi alustyyppi. Lisäksi niin koronapandemia kuin Ukrainan sota ovat sotkeneet globaaleja toimitusketjuja ja nostaneet merkittävästi esimerkiksi laivateräksen hintaa.

(4) Valiokunta on erittäin huolissaan korvettien toimitusaikatauluun ja hankkeen kokonaisrahoitukseen liittyvistä kysymyksistä. Valiokunta pitää välttämättömänä, että puolustusministeriö, Puolustusvoimat, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö ja Rauman telakka yhdessä muiden toimijoiden kanssa varmistavat, että korvetit saadaan rakennettua ilman merkittäviä uusia lisäviiveitä tavalla, joka paitsi takaa merivoimille sen tarvitseman merellisen suorituskyvyn myös varmistaa samalla, että hankkeen tarvitsema lisärahoitus pysyy hyväksyttävällä tasolla. Valiokunta edellyttää, että se pidetään säännönmukaisesti informoituna hankkeen etenemisestä.

(5) Puolustuksen osuus bruttokansantuotteesta nousee Nato-kriteerein arvioituna noin 2,4 prosenttiin bruttokansantuotteesta vuonna 2023. Kansallisen laskentamallin sijasta, josta ollaan joka tapauksessa luopumassa Nato-jäsenyyden toteutumisen jälkeen, Naton käyttämään laskentamalliin otetaan mukaan myös sotilaallisen kriisinhallinnan palkkakustannukset (noin 50 miljoonaa euroa), Rajavartiolaitoksen sotilaallisen maanpuolustuksen kulut (noin 140 miljoonaa euroa) sekä sotilaseläkkeet (noin 340 miljoonaa euroa). Yhteensä nämä erät nostavat bkt-osuutta noin 0,2 prosenttia. Valiokunta huomauttaa, että F-35-maksuerien pienentyessä vuoden 2025 jälkeen puolustusbudjetti laskee ilman tasokorotusta alle Naton 2 prosentin suositustason bruttokansantuotteesta.

(6) Materiaalisen valmiuden kehittämiseen on puolustushallinnolle osoitettu noin 765 miljoonaa euroa lisää ensi vuodelle koko materiaalihankintamomentin ollessa noin 1,6 miljardia euroa. Valiokunta pitää tehtävää korotusta ehdottoman välttämättömänä, jotta Suomen puolustuskyky säilyy uskottavana.

(7) Valiokunta toteaa, että Suomen puolustussuunnittelu on ollut pitkäjänteistä ja johdonmukaista. Suomi on onnistunut kustannustehokkaasti hankkimaan nykysodankäyntiin tarvittavaa puolustusmateriaalia (Leopard-panssarivaunut, K9-telatykit, raskaat raketinheittimet jne.). Ilmapuolustuksen osalta vuonna 2023 tehtävä päätös korkealle kantavien ilmatorjuntaohjusten hankkimisesta lisää merkittävästi Suomen ilmapuolustuksen uskottavuutta. Ukrainan sota on osoittanut lennokkien merkityksen taistelukentällä. Näitä järjestelmiä on jo Puolustusvoimien käytössä. Arviointityötä siitä, mitä lennokkijärjestelmiä tulevaisuudessa tarvitaan, tehdään koko ajan hallinnon sisällä. Valiokunta pitää tärkeänä, että asejärjestelmiä hankittaessa huomioidaan myös

Valiokunnan lausunto PuVL 7/2022 vp

kyky niiden ylläpitämiseen ja käyttämiseen kustannustehokkaasti (esimerkiksi Leopard-hinauspanssarivaunut, erilaiset simulaattorijärjestelmät jne.).

(8) Valiokunta korostaa, että materiaalihankintoja on perusteltua kohdentaa kotimaiselle puolustusteollisuudelle EU:n puolustus- ja turvallisuudirektiivin sen mahdollistaessa. Ukrainan sota on konkreettisesti osoittanut, että kriisitilanteessa ulkomaisia hankintoja ei ole mahdollista tehdä nopeasti, jos ollenkaan. Tämä korostaa tarvetta vahvaan kotimaiseen puolustusmateriaalituotantoon ja sotilaalliseen huoltovarmuuteen. Valiokunta katsoo, että Suomen Nato-jäsenyys vahvistaa sotilaallista huoltovarmuutta ja lisää myös kotimaisen puolustusteollisuuden vientimahdollisuuksia. Valiokunta huomauttaa, että Suomessa ei ole mahdollista ylläpitää elinvoimaista kotimaista puolustusteollisuutta ilman vientinäkymiä. Vientimahdollisuuksien osalta tulee pyrkiä mahdollisimman yhdenmukaiseen ja johdonmukaiseen vientilupapolitiikkaan muiden EU-maiden kanssa, sillä kaikkia unionimaita sitovat samat vientisäännökset. Tärkeä periaate on myös puolustuselontekoon (2021) kirjattu näkemys siitä, että vastuullinen vientivalvonta perustuu tarkkaan tapauskohtaiseen harkintaan. Valiokunta huomauttaa, että puolustustarvikeviennillä on aina myös ulko- ja turvallisuuspoliittinen ulottuvuus.

(9) Asevelvollisuus, koulutettu reservi, koko maan puolustaminen ja korkea maanpuolustustah- to ovat Suomen puolustuksen perusta jatkossakin. Reservin koulutuksen pohjan luovat Puolustusvoimien johtamat kertausharjoitukset sekä vapaaehtoiset harjoitukset. Maanpuolustuskoulutusyhdistyksellä ja muilla vapaaehtoisilla maanpuolustusjärjestöillä on keskeisen tärkeä rooli reserviläisten omaehtoisen harjoittelun edellytysten järjestämisessä ja turvaamisessa. Valiokunta pitää tärkeänä, että MPK kattojärjestönä keskittyy vaativampaan koulutustoimintaan, jotta MPK ja sen jäsenjärjestöt eivät tee päällekkäistä toimintaa, joka vie tarpeettomasti käytettävissä olevia resursseja.

(10) Maanpuolustusjärjestöjen rahoituksen osalta valiokunta ilmaisee tyytyväisyytensä siitä, että rahoituksen voidaan nyt arvioida olevan kestävällä taholla. MPK:n valtionavustus on vuonna 2023 noin 7,5 miljoonaa euroa vuodessa, ja samalla tasolla pysytään myös tulevana vuosina. MPK:n osalta lisärahoitus mahdollistaa koulutuspäivien tuplaamisen 100 000 vuorokauteen. Myös reserviläisjärjestöjen rahoitustilanne on parantunut, sillä keskeisten järjestöjen (RUL, RES, NVL, MPKL) valtiontukia korotettiin 32 000 eurosta 82 000 euroon järjestöä kohti. Parantunut rahoitustilanne näkyy konkreettisesti järjestöjen mahdollisuutena järjestää esimerkiksi ampumatoimintaa jäsenilleen.

(11) Valiokunta on aiemmissa kannanotoissaan (ks. esim. PuVM 3/2022 vp, kappaleet 21—32) kiinnittänyt huomiota EU:n lyijyasetuksen kustannuksia kasvattavaan vaikutukseen niin viranomaistoiminnassa (erit. poliisi) kuin vapaaehtoisen maanpuolustuksen toimintaedellytystenkin osalta.

Puolustusvoimien henkilöstö

(12) Materiaalisen valmiuden ohella keskeisen tärkeä kysymys Puolustusvoimien suorituskyvyille on riittävä ja osaava henkilöstö. Puolustusvoimien henkilöstön työssä jaksamisen haasteet ovat olleet esillä jo usean vuoden ajan, ja valiokunta on säännönmukaisesti kiinnittänyt tähän kysymykseen huomiota. Kasvaneet valmiudelliset tehtävät ja vaatimukset, laadukas ja määrällisesti

Valiokunnan lausunto PuVL 7/2022 vp

riittävä varusmies- ja reserviläiskoulutus, vapaaehtoisen maanpuolustuksen tehtäväkentän laajeneminen, kyberpuolustuksen ja sotilastiedustelun uudet tehtävät sekä laaja-alainen kansainvälinen yhteistyö vaativat Puolustusvoimien henkilöstöltä jo nyt venymistä. Myös kutsuntojen laajentaminen koskemaan naisia muutaman vuoden päästä työllistää Puolustusvoimien henkilöstöä.

(13) Puolustusvoimauudistuksen jälkeinen ajanjakso on konkreettisesti osoittanut, että Puolustusvoimien henkilöstömitoitus, noin 8 000 ammattisotilasta ja 4 000 siviiliä, ei vastaa Puolustusvoimien laajenevaa tehtäväkenttää (Puolustusvoimien tehtäväkokoontilassa vuonna 2022 arviolta 12 378 henkeä, pl. sopimussotilaat).

(14) Talousarvioesityksessä todetaan, että puolustuskyvyn vahvistamiseksi Puolustusvoimien henkilöstömäärää lisätään lähivuosien aikana 500 henkilötyövuodella. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan pysyvän henkilöstön määrää pyritään mahdollisuuksien mukaan kasvattamaan nopeammin kuin puolustuselonteossa arvioitiin. Vuonna 2023 on tarkoitus palkata 125 henkeä, alkuperäinen tavoite oli henkilöstön määrän kasvattaminen noin 100 hengellä vuosittain.

(15) Sopimussotilaiden määrää lisätään ensi vuonna 180—230 henkilötyövuodella nykyisestä noin 350 henkilötyövuodesta. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan sopimussotilaiden lisääminen on sinänsä perusteltua, ja sillä pystytään nopeasti vastaamaan lisääntyvään henkilöstötarpeeseen. Lisäksi sopimussotilaskoulutus toimii hyvänä rekrytointipolkuna ammattisotilaan tehtävään. Sopimussotilailla, jotka voivat palvella 1—2 vuotta, ei kuitenkaan ole sitä osaaamista ja niitä oikeuksia, joita on ammattisotilailla.

(16) Valiokunta yhtyy näkemykseen siitä, että puolustuselontekoon vuonna 2021 kirjattua 500 henkilötyövuoden lisäystä ammattihenkilöstön määrään on nykyoloissa pidettävä riittämättömänä, eikä tätä ongelmaa pysty korjaamaan yksinomaan sopimussotilaiden määrää lisäämällä. Laajentunut tehtäväkenttä huomioiden on selvää, että Puolustusvoimien kaikkia henkilöstöryhmiä (siviilit, upseerit, aliupseerit ja muut henkilöstöryhmät) on perusteltua vahvistaa. Myös Nato-jäsenyys tuo merkittäviä lisähenkilöstötarpeita, joita puolustuselonteossa ei ollut mahdollista huomioida.

(17) Puolustuselonteossa todetaan, että henkilöstön jaksamista ja toimintakykyä tuetaan laadukkaalla työaika- ja työkykyjohtamisella, käyttämällä ja kehittämällä joustavia työntekomenetelmiä ja työaikamuotoja, analysoimalla henkilöstökyselyjen tuloksia sekä reagoimalla esille nouseviin kehittämiskohteisiin. Lisäksi tarkastellaan Puolustusvoimien henkilöstön virka- ja työehtojen kehittämismahdollisuuksia rahoitusresurssien puitteissa. Valiokunta pitää tärkeänä, että puolustushallinto yhdessä henkilöstöjärjestöjen kanssa tarkastelee jaksamiseen ja henkilöstön määrän riittävyyteen liittyviä kysymyksiä, mukaan lukien vuoden 1970 työaikalain uudistamistarve, viivytyksettä. Turvallisuusympäristö on Ukrainan sodan alkamisen jälkeen merkittävästi kiristynyt, kertausharjoitusten määrää on pysyvästi lisätty 50 prosenttia ja Suomi on hakenut Nato-jäsenyyttä. Tätä taustaa vasten puolustuselonteon henkilöstölinjaukset vaativat tiettyä uudelleenarviointia.

Valiokunnan lausunto PuVL 7/2022 vp

Kyberturvallisuus ja kyberpuolustus

(18) Yhteiskuntien digitalisoituessa on tärkeää varmistaa kybertoimintaympäristön turvallisuus. Valiokunta pitää tätä kriittisen tärkeänä tavoitteena tulevina vuosina. Kyberasioiden merkitys kansalliselle turvallisuudelle kasvaa koko ajan. Digitalisaatio, massadata, pilviteknologia, miehittämättömät ajoneuvot ja tekoäly mullistavat myös puolustussektoria. Ne myös vahvistavat siviiliteknologian merkitystä puolustusosalalla. Suomessa merkittävin osa kriittisestä infrastruktuurista on yksityisessä ja osin monikansallisessa omistuksessa. Omistajilla on keskeinen vastuu kriittisen infrastruktuurin kyberturvallisuudesta. Valiokunta korostaa jokaisen ministeriön vastuuta vastata oman hallinnonalansa kyberturvallisuuden kehittämisestä. Valiokunta huomauttaa, että Puolustusvoimat vastaa lähtökohtaisesti vain omien ja muihin puolustuskykyyn suoraan vaikuttavien järjestelmien turvallisuudesta.

(19) Keskeisin haaste nykymallissa on valiokunnan mielestä toiminnan hajautuminen eri toimijoiden vastuulle. Suomeen perustettiin vuonna 2014 Kyberturvallisuuskeskus, joka nykyään toimii Liikenne- ja viestintäviraston alaisena viranomaisena tehtävinään kehittää ja valvoa viestintäverkkojen ja -palvelujen toimintavarmuutta ja turvallisuutta sekä ylläpitää kansallista kyberturvallisuuden tilannekuvaa. Suomessa eri hallinnonalojen välinen yhteistyö kyberturvallisuudessa on liian vähäistä, ja esimerkiksi Kyberturvallisuuskeskuksen mahdollisuudet vaikuttaa eri hallinnonalojen kyberturvatoimiin ovat rajalliset. Kyberturvallisuutta on mahdollisuuksien mukaan pyrittävä parantamaan vielä tällä vaalikaudella, mutta erityisesti seuraavassa hallitusohjelmassa tulee linjata konkreettisista toimista kyberturvallisuuden parantamiseksi.

Sotilaallisen kriisinhallinnan veteraanien kuntoutus ja henkinen tuki

(20) Erityisesti Afganistanin kokemukset vaikuttivat vahvasti siihen, että Suomessa ryhdyttiin kehittämään kriisinhallintahenkilöstön ja -veteraanien terveydenhoitoa ja psyykkistä tukea 2010-luvun alkuvuosina. Puolustushallinnon omaa kriisinhallintahenkilöstön ja -veteraanien tukea ohjaa puolustusministeriön laatima kansallinen kriisinhallinnan veteraaniohjelma. Ensimmäinen ohjelma laadittiin vuonna 2013, ja tällä hetkellä on meneillään kolmas ohjelmakausi.

(21) Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että kuntoutukseen ja psykososiaaliseen tukeen on käytettävissä riittävät resurssit. Valtiolla on vastuu niistä henkilöistä, jotka ovat palvelleet kriisinhallintaoperaatioissa, myös palveluksen päättymisen jälkeen. Valiokunnan näkemyksen mukaan kriisinhallintatehtävissä palvelleiden kuntoutus ei tällä hetkellä kaikin osin vastaa kohderyhmän tarpeisiin, eivätkä lainsäädäntö ja julkiset palvelut tue riittävästi etenkin kriisinhallintaveteraanien posttraumaattisiin oireisiin liittyvää kuntoutusta.

(22) Keskeisiä ministeriöitä riittävän tuen varmistamisessa ovat sekä puolustusministeriö että sosiaali- ja terveysministeriö. Toiminnan ja rahoituksen tehokkuuden turvaamiseksi on valiokunnan mielestä perusteltua tarkastella, pitäisikö tukiresurssit keskittää jatkossa puolustusministeriöön, sillä kahden ministeriön jaettu vastuu johtaa helposti riittämättömiin ja hitaisiin prosesseihin asioiden korjaamisessa. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä jo vuonna 2007 antamaansa lausumaan, jossa edellytettiin hallituksen ryhtyvän toimiin varusmiespalvelusajan ottamiseksi huomioon eläkkeen määräytymisessä sekä kotiuttamisrahan maksamiseksi palveluksesta kotiutuvil-

Valiokunnan lausunto PuVL 7/2022 vp

le. Asian valmistelu ei kuitenkaan ole edennyt sosiaali- ja terveysministeriössä, jonka vastuulle nämä kysymykset kuuluvat.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Puolustusvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 14.10.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Jari Ronkainen ps
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Mika Kari sd
jäsen Tuomas Kettunen kesk
jäsen Jukka Kopra kok
jäsen Juha Mäenpää ps
jäsen Veijo Niemi ps
jäsen Erkki Tuomioja sd
varajäsen Matti Semi vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola