

Puolustusvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2024—2027

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024 (HE 41/2023 vp): Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan mahdollisen lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 13.11.2023.

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2024—2027 (VNS 1/2023 vp): Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan mahdollisen lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 13.11.2023.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- yksikön johtaja, henkilöstöjohtaja Antti Korkala, puolustusministeriö
- yksikön johtaja, prikaatikenraali Sami Nurmi, puolustusministeriö
- yksikön johtaja, talousjohtaja Kristiina Olsson, puolustusministeriö
- erityisasiantuntija Frans Peltonen, puolustusministeriö
- resurssipoliittinen osasto, apulaisosastopäällikkö Olli Ruutu, puolustusministeriö
- neuvotteleva virkamies Eva Aalto, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Mikko Horko, sosiaali- ja terveysministeriö
- eversti Saku Joukas, Ilmavoimien esikunta
- everstiluutnantti, apulaisosastopäällikkö Marko Hirsimäki, Maavoimien esikunta
- komentajakapteeni, sektorin johtaja Heikki-Ilari Hirvonen, Merivoimien esikunta
- apulaisosastopäällikkö, eversti Aki Puustinen, Pääesikunta
- Puolustusvoimien henkilöstöpäällikkö, kenraalimajuri Rami Saari, Pääesikunta
- puheenjohtaja Jyrki Surkka, Aliupseeriliitto ry
- puheenjohtaja Elina Laiho, Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto MPHL ry
- toiminnanjohtaja Antti Lehtisalo, Maanpuolustuskoulutusyhdistys
- pääsihteeri Pia Lindell, Naisten Valmiusliitto ry
- pääsihteeri Tuija Karanko, Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry
- puheenjohtaja Jyrki Lukkarinen, Päälystöliitto ry

Valiokunnan lausunto PuVL 4/2023 vp

- toiminnanjohtaja Minna Nenonen, Reserviläisliitto ry
- ympäristö- ja olosuhdepäällikkö Lotta Laitinen, Suomen Ampumaurheiluliitto ry
- puheenjohtaja Jorma Ala-Sankila, Suomen Rauhanturvaajaliitto ry
- puheenjohtaja Aaro Mäkelä, Suomen Reserviupseeriliitto ry
- puheenjohtaja Ville Viita, Upseeriliitto ry
- puheenjohtaja Elina Riutta, Varusmiesliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Oy Sisu Auto Ab
- Patria Oyj
- FY-Composites Oy
- Insta Group Oy
- Nammo Lapua Oy
- Sako Oy
- Rintamaveteraaniliitto ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

(1) Puolustusvaliokunta tarkastelee tässä lausunnossaan kootusti sekä hallituksen esitystä valtion talousarvioksi vuodelle 2024 että valtioneuvoston selontekoa julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2024—2027.

(2) Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tärkeimpinä päämäärinä on turvata Suomen itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus, estää Suomen joutuminen sotilaalliseen konfliktiin ja taata suomalaisten turvallisuus ja hyvinvointi. Naton jäsenmaana Suomi ylläpitää uskottavaa puolustuskykyä kaikissa olosuhteissa sekä varautuu tukemaan muita Nato-jäsenmaita velvollisuuksiensa mukaisesti.

(3) Suomen puolustus perustuu vahvaan kansalliseen puolustuskykyyn osana liittouman yhteistä puolustusta ja pelotetta. Suomi osallistuu täysimääräisesti Naton puolustuksen suunnitteluun ja yhteisen pelotteen toimeenpanoon ilman rajoitteita. Kansallinen puolustuskyky perustuu jatkosakin yleiseen asevelvollisuuteen, koko maan puolustamiseen ja korkeaan maanpuolustustahoon. Puolustusmenot sitoudutaan pitämään Naton tavoitteen mukaisella vähintään kahden prosentin tasolla suhteessa bruttokansantuotteeseen.

(4) Puolustusyhteistyöllä vahvistetaan Suomen yhteistoimintakykyä keskeisimpien kumppanien kanssa kaikkia Suomeen vaikuttavia turvallisuustilanteita varten. Suomeen kohdistuvaan laaja-alaiseen vaikuttamiseen varaudutaan yhteistoiminnassa muiden toimijoiden kanssa kokonaisturvallisuuden periaatteiden mukaisesti. Puolustushallinto suunnittelee ja valmistautuu jatkaamaan Ukrainalle annettavaa materiaali- ja koulutustukea. Valiokunta pitää tärkeänä sitä lähtökohtaa, että Ukrainalle luovutettu suorituskyky korvataan täysimääräisesti puolustushallinnolle.

Valiokunnan lausunto PuVL 4/2023 vp

Puolustusbudjetin määrärahat vuonna 2024 ja kehyskaudella 2024–2027

(5) Saadun selvityksen mukaan puolustusministeriön hallinnonalan määrärahataso on noin 6,2 mrd. euroa vuosina 2024 ja 2025, ja budjetti laskee noin 5,8 mrd. euroon vuosille 2026 ja 2027. Muutos hallinnonalan määrärahatasossa aiheutuu pääosin monitoimihävittäjien hankinnan rahoituksen vuosivaihteluista. Kehyskauden suunnitelmaan sisältyy rahoitusta Natoon liittyviin suoriin kustannuksiin sekä Ukrainalle toimitetun materiaalituen korvaushankintoihin.

(6) Puolustusministeriön hallinnonalan menot suhteessa vuodelle 2024 ennustettuun bruttokansantuotteeseen ovat noin 2,3 prosenttia Naton laskentamallilla. Valiokunta huomauttaa, että Naton jäsenmaista vain 1/3 saavuttaa kahden prosentin tavoitteen. Puolustusmenojen osuus ennustetusta vuosittaisesta bruttokansantuotteesta pysyy kahden prosentin tasolla koko kehyskauden ajan. Valiokunta pitää välttämättömänä, että myös kuluvan kehyskauden jälkeen minimissään kahden prosentin tavoite saavutetaan, sillä jatkossa ovat edessä mittavat maavoimien kalustohankinnat.

(7) Vuodelle 2024 puolustusmateriaalihankintoihin ehdotetaan noin 1,5 mrd. euron määrärahaa. Valiokunta toteaa tässä yhteydessä, että Naton jäsenmaat ovat sitoutuneet käyttämään 20 prosenttia puolustusbudjetistaan materiaalihankintoihin, ja Suomi täyttää myös tämän Nato-tavoitteen.

Asevelvollisuuden kehittäminen, kertausharjoitukset, vapaaehtoinen maanpuolustus ja kriisinhallintaveteraanien asema

(8) Valiokunta korostaa, että yleinen asevelvollisuus, koulutettu reservi, koko maan puolustaminen ja korkea maanpuolustustahto ovat Suomen puolustuksen perusta jatkossakin. Reservin koulutuksen pohjan luovat Puolustusvoimien johtamat kertausharjoitukset sekä vapaaehtoiset harjoitukset. Hallitusohjelmassa todetaan, että hallituskaudella reservin kertausharjoitusten määrä pidetään toimintaympäristön vaatimusten edellyttämällä tasolla. Samalla hallitus varmistaa harjoitusten laadukkaan toteutuksen ottaen huomioon varusmiesten koulutuksen sekä Nato-jäsenyyteen liittyvän toiminnan volyymin nousun.

(9) Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vuonna 2024 pystytään kouluttamaan noin 25 000 reserviläistä. Aiemmin julkilausuttu tavoite on ollut jatkossa noin 30 000 reserviläisen kouluttaminen. Tähän päämäärään ei ensi vuonna päästä. Valiokunta korostaa, että Suomen sodan ajan vahvuus (280 000 henkeä) vaatii reserviläisten jatkuvaa ja säännönmukaista kouluttamista. Mittava reservi huomioiden 30 000 hengen kouluttamista vuosittain on pidettävä minimitasona, ja selvästi suurempaankin koulutusmäärään olisi tarvetta, mutta Puolustusvoimien henkilöstövaje huomioiden tähän ei ole käytännön mahdollisuutta. Valiokunta käsittelee henkilöstön riittävyyteen ja jaksamiseen liittyviä kysymyksiä myöhemmin tässä lausunnossa.

(10) Valiokunta toteaa, että Maanpuolustuskoulutusyhdistyksellä (MPK) 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.

Valiokunnan lausunto PuVL 4/2023 vp

(11) MPK:lle esitetään valtionavustusta vuosien 2024—2027 aikana 7 567 000 euroa/vuosi. MPK on esittänyt puolustusministeriölle miljoonan euron lisärahoitustarpeen vuodelle 2024 ja myös kehyskauden muille vuosille, jotta vuosittaisten koulutuspäivien taso pysyttäisiin pitämään noin 100 000 päivässä (vuonna 2022 alkuperäinen tavoite oli 48 000 koulutuspäivää). Turvallisuusympäristö huomioiden valiokunta pitää välttämättömänä, että tämä koulutustaso saavutetaan ja että MPK:n toimintaresurssit turvataan.

(12) Valiokunta toteaa, että toiminnan volyyymiin nähden MPK:n toiminta on huomattavan kustannustehokasta, ja se auttaa osaltaan kompensoimaan sitä, ettei kertausharjoitustoiminnassa päästä 30 000 reserviläisen vuosittaiseen kouluttamiseen. MPK:n lisäksi myös puolustusministeriöltä tukea saavien maanpuolustusjärjestöjen toiminnan rahoituksen on oltava kestäväällä pohjalla. Perustuen määrä on tärkeää pitää vähintäänkin nykyisellä tasolla (82 000 euroa/järjestö). Tarvetta olisi isompaankin tukeen, sillä myös reserviläistoiminnassa korostuu jatkossa kansainvälisen yhteistyön ja erityisesti Nato-jäsenyyden merkitys. Nykyisellä tukitasolla erityisenä huolena on se, kuinka voidaan varmistaa paikalliselle ja maakunnalliselle reserviläistoiminnalle ja -koulutukselle riittävä taloudellinen tuki.

(13) Vapaaehtoisen maanpuolustuksen tukemista valtiovallan toimesta on syytä tukea myös muiden hankkeiden kautta. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä erityisesti hallitusohjelmakirjaukseen siitä, että hallitus selvittää sotilaskäyttöön soveltuvien varusteiden, tarvikkeiden ja aseiden verovähennysoikeuden luomista, siltä osin kuin ne soveltuvat kriisiajan käyttöön ja ovat yhteensopivia Puolustusvoimien tai MPK:n järjestämän maanpuolustuskoulutuksen vaatimusten kanssa. Tätä hanketta on syytä kiirehtiä.

(14) Valiokunta on pitänyt aiemmissa kannanotoissaan tärkeänä, että naisten mahdollisuuksia osallistua vapaaehtoiseen maanpuolustukseen kehitetään, jotta kaikille kansalaisille voidaan tarjota riittävän kattavat valmiudet kriisitilanteissa ja poikkeusoloissa toimimiseen. Valiokunta toteaa, että sotilaallisia valmiuksia palvelevaa koulutusta annetaan lähtökohtaisesti vain asevelvollisuuden suorittaneille miehille sekä naisten vapaaehtoisen asepalveluksen suorittaneille naisille.

(15) Ne naiset, jotka eivät ole asevelvollisuutta suorittaneet, voivat käytännössä osallistua vain MPK:n järjestämään varautumis- ja turvallisuuskoulutukseen. Varautumis- ja turvallisuuskoulutusta voidaan järjestää MPK:n koulutuksena, mutta koulutus rahoitetaan osallistumismaksuilla ja muulla yksityisellä rahoituksella. Ainoastaan ne MPK:n kurssit, jotka sisältävät sotilaallisia osuuksia naisille, kuten ”Intti tutuksi” -kurssit, mahdollistavat valtioneuvon käytön.

(16) Valiokunta toteaa, että tasa-arvonäkökuilmasta voidaan pitää kyseenalaisena sitä, ettei VARTU-toimintaan saada valtioneuvon tukea. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että vapaaehtoista maanpuolustusta koskevan lainsäädännön kokonaistarkastelun yhteydessä puolustusministeriö selvittää, millä edellytyksillä varautumis- ja turvallisuuskoulutus voisi saada valtioneuvon tukea.

(17) Naisten roolia poikkeusoloissa selkeyttäisi myös turvallisuusrekisterin perustaminen. Asiasta on keskusteltu 25 vuotta, mutta hanke ei ole edennyt. Moni nainen, joka ei ole suorittanut vapaaehtoista asepalvelusta, haluaisi toimia poikkeusoloissa ja erilaisissa häiriötilanteissa yhteiskunnan hyväksi. He ovat osallistuneet vapaa-ajallaan varautumis- ja turvallisuuskoulutuksiin. Näistä turvallisuuskoulutusta hankkineista henkilöistä voitaisiin perustaa rekisteri. Asiaa on syy-

Valiokunnan lausunto PuVL 4/2023 vp

tä viedä ripeästi eteenpäin hallitusohjelman kirjauksen hengessä: ”Parannetaan maanpuolustuksen kanssa yhteistyössä toimivien kolmannen sektorin yhdistysten ja järjestöjen koordinaatiota ja luodaan mahdollisuus heidän kouluttamiensa henkilöiden rekisteröintiin näiden tavoittamiseksi tarvittaessa”.

(18) Valiokunta on aiemmissa kannanotoissaan kiinnittänyt huomiota EU:n lyijyasetuksen kustannuksia kasvattavaan vaikutukseen niin viranomaistoiminnassa (esimerkiksi poliisi) kuin vapaaehtoisen maanpuolustuksen osalta. Hallitusohjelmassa on asiaa koskeva kirjaus, jossa todetaan, että hallitus vaikuttaa EU:n lyijynkäyttökiellon (osana REACH-asetusta) valmisteluihin siten, ettei se haittaa vapaaehtoisen maanpuolustuksen toimintaedellytyksiä. Vapaaehtoinen maanpuolustus ja maanpuolustusvalmiuksia tukeva urheiluammunta tulee rajata kiellon soveltamisalan ulkopuolelle. Hallitus myös toimii aktiivisesti ampumaratojen saamiseksi pois rajoituksen piiristä, eikä hyväksy EU:n lyijynkäyttökiellon ja -rajoitusten laajentamista luoteihin.

(19) Hyvä ampumataito on reserviläisen tärkein taito, ja tutkimusten mukaan ammunnoilla on tärkeä asema maanpuolustustahdon ylläpitämisessä. Ampumarjoittelun perusedellytys on tiheä, kattava ja monipuolinen ampumarataverkosto. Vuoden 2018 tilastojen mukaan siviiliampumaradoilla ammutaan noin 25 miljoonaa luotia vuosittain ja Puolustusvoimien ampumaradoilla 10–15 miljoonaa luotia (ml. MPK:n laukausmäärät). Siviiliratojen merkitys tulee lisääntymään entisestään. Puolustusvoimien ratakapasiteetin ollessa enenevässä määrin sen omassa käytössä.

(20) Puolustusvaliokunta asetti vapaaehtoista maanpuolustusta koskevassa mietinnössään vuonna 2022 tavoitteeksi nostaa ampumaratojen määrä 1 000 rataan, ympäristönäkökulmat asianmukaisesti huomioiden. Tämä tavoite on kirjattu myös hallitusohjelmaan. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tavoitteen saavuttaminen vaatii muun muassa sitä, että kehyskaudella 2024—2027 varataan ympäristölupahankkeen jatkolle riittävät taloudelliset resurssit. Ampumaratojen ympäristölupahanke on saanut valtiovastusta riistatalouden edistämismäärärahasta yhteensä noin miljoona euroa ajalla 1.1.2020—30.6.2023. Hanke on kasvattanut erityisosaamista ampumaratojen ympäristölupiin ja -vaikutuksiin sekä riskinhallintaan liittyen. Valiokunta yhtyy kuulemisessa esiin tulleisiin arvioihin siitä, että on kriittisen tärkeää 1 000 ampumaradan tavoitteen saavuttamisen kannalta, että tämä osaaminen saadaan pidettyä ampumaratojen parissa. Hankkeen parissa työskentelee kahdeksan ympäristöasiantuntijaa. Alustavien laskelmien mukaan ympäristölupahankkeen jatkolle 2024—2027 tarvittaisiin rahoitusta vähintään 1,6 milj. euroa neljälle vuodelle. Ilman hankkeen jatkoa tuhannen ampumaradan tavoitetila karkaa yhä kauemmaksi.

(21) Kuulemisissa tuli myös esiin, että nykyinen ympäristösääntely koetaan yleisesti hitaaksi ja raskaaksi, ja esimerkiksi nykyisistä 670 ampumaradasta noin 55 prosentilla ei syksyllä 2023 ollut ympäristölupaa tai luvan hankkiminen oli vasta käynnissä. Uuden ampumaradan perustaminen kestää raskaan lupaprosessin vuoksi pahimmillaan kymmeniä vuosia, ja nopeimmillaankin uusia ratoja saadaan perustettua 5—10 vuoden viipeellä. Valiokunta katsoo, että tilannetta on tältä osin pidettävä kestäväksi ja prosessia on välttämätöntä saada oleellisesti nopeutettua.

(22) Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan kustannustehokkainta olisi, että uusien ampumaratojen rakentaminen aloitetaan lainsäädäntömuutosten jälkeen, sillä nykyisellä lainsäädännöllä uuden ampumaradan perustaminen maksaa noin 2—3 milj. euroa. Lisäksi tuotiin esiin, että ampumaratoja koskeva lainsäädäntö tulisi siirtää pois ympäristöministeriön toimialalta sisä-

Valiokunnan lausunto PuVL 4/2023 vp

ministeriön toimialalle, sillä maanpuolustuksen tarpeita ei ympäristöministeriön tekemässä lupa-arviointiprosessissa huomioida. Valiokunta puoltaa tätä esitystä.

(23) Hallituksen tavoitteena on kasvattaa vapaaehtoiseen palvelukseen hakeutuvien naisten määrää 2 000 henkeen vaalikauden lopussa. Valiokunta pitää tämän tavoitteen saavuttamisen lisäksi tärkeänä myös sitä, että parlamentaarisen asevelvollisuuskomitean esittämiä suosituksia, esimerkiksi kutsuntojen laajentamisesta koskemaan koko ikäluokkaa sekä siviilipalvelusjärjestelmän vahvempaa kytkentää kokonaisturvallisuuden toimintamalliin, viedään mahdollisimman ripeästi eteenpäin. Tärkeä tavoite on myös mahdollistaa evp-sotilaan ja reserviläisen palveleminen Puolustusvoimien normaali- ja poikkeusolojen tehtävissä sen vuoden loppuun, jona hän täyttää 65 vuotta.

(24) Hallitusohjelmassa on linjaus siitä, että Suomi saattaa kriisinhallintaveteraanien tukitoimet vastaamaan muiden Pohjoismaiden järjestelyjä. Nykyisiä kriisinhallintaveteraanien tukijärjestelyjä vahvistetaan kokoamalla olemassa olevat palvelut yhden luukun periaatteella yhteen (ns. kansallinen kriisinhallintaveteraanikeskus). Myös lakia tapaturman ja palvelussairaudesta korvaamisesta kriisinhallintatehtävissä luvataan muuttaa siten, että se mahdollistaa nykyistä paremmin hoidon saannin myös traumaperäisissä stressihäiriöissä (PTSD). Veteraani- ja lottaperinnetyö järjestetään asiaa selvittäneen työryhmän raportin ehdotusten pohjalta.

(25) Saadun selvityksen mukaan kriisinhallintaveteraanikeskus voitaisiin perustaa vuoteen 2026 mennessä. Alustava arvio keskuksen toiminnan vuosikustannuksiksi (vuokratustannukset ja 4—5 hengen henkilöstö) olisi noin kaksi miljoonaa euroa. Valiokunta näkee tällaisen keskuksen perustamisen erittäin tärkeänä ja kiireellisenä, sillä tukea tarvitsevia veteraaneja on Suomessa huomattava määrä.

(26) Valiokunta pitää hyvänä ajatusta siitä, että kriisinhallintaveteraanien tarvitsemaa tukea tarkasteltaisiin jatkossa sosiaali- ja terveysministeriön pääluokassa 33, josta maksetaan tällä hetkellä tukea sotaveteraanien tukemiseen. Tätä kautta olisi valmis mekanismi ja rakenteet sille, miten kriisinhallintaveteraanien kuntoutus- ja tukitoimintaa voitaisiin tehdä. Edellä todettujen kiireellisten toimenpiteiden lisäksi on olemassa perusteet kansallisen veteraaniohjelman laatimiselle. Ohjelmassa tarkasteltaisiin kaikkien erilaisten veteraaniryhmien asemaa ja tarvittavia tukitoimia sekä mahdollisia lainsäädäntömuutostarpeita.

(27) Puolustusministeriö on vuosina 2021—2023 osoittanut kriisinhallintaveteraanien tukitoimiin maanpuolustusjärjestöjen tukemiseen tarkoitettua valtionavustusta, joka vuonna 2023 oli 200 000 euroa. Saadun selvityksen mukaan kyseinen avustus on mahdollistanut kriisinhallintaveteraaneille kohdennetun tuen järjestämisen tyydyttävällä tavalla. Ensi vuoden talousarvioesityksessä todetaan, että kyseistä määrärahaa voi edelleen käyttää myös sotilaallisen kriisinhallinnan veteraanien kuntoutukseen ja tukitoimiin. Määrärahan mitoituksessa on kuitenkin todettu, että juuri tästä toiminnasta vähennetään 200 000 euroa. Valiokunta korostaa, ettei tällaista leikkausta kriisinhallintaveteraanien kuntoutukseen ja tukitoimiin ole mahdollista tehdä, ja myös vuonna 2024 on turvattava aiempien vuosien tasoinen veteraanituki.

Valiokunnan lausunto PuVL 4/2023 vp

Puolustusvoimien henkilöstötilanne

(28) Materiaalisen valmiuden ohella keskeisen tärkeä kysymys Puolustusvoimien suorituskyvylle 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 riittävä varusmies- ja reserviläiskoulutus, vapaaehtoisen maanpuolustuksen tehtäväkentän laajeneminen, kyberpuolustuksen ja sotilastiedustelun tehtävät sekä laaja-alainen kansainvälinen yhteistyö, erityisesti uudet Nato-velvoitteet, vaativat Puolustusvoimien henkilöstöltä jo nyt venymistä. Myös kutsuntojen laajentaminen koskemaan naisia muutaman vuoden päästä työllistää Puolustusvoimien henkilöstöä.

(29) Puolustusvoimien henkilöstömäärä on laskenut 2000-luvulla noin 25 prosentilla, yli 16 000 henkilöstä reiluun 12 000 henkilöön. Viimeisin tuntuva leikkaus henkilöstömäärään tehtiin puolustusvoimauudistuksen yhteydessä 2012—2015, kun Puolustusvoimien henkilöstömäärää vähennettiin yli 2 000 hengellä. Valiokunta korostaa, että Puolustusvoimauudistuksen jälkeinen ajanjakso on konkreettisesti osoittanut, että Puolustusvoimien henkilöstömitoitus ei vastaa Puolustusvoimien laajenevaa tehtäväkenttää.

(30) Puolustushallinnon asiantuntijoiden mukaan Puolustusvoimien henkilöstötilanne on viime vuosina kehittynyt myönteiseen suuntaan suhteessa toimintaympäristön asettamaan muutokseen. Edellisellä hallituskaudella myönnetty 100 lisähenkilötyövuotta ovat jo käytössä. Myös puolustuselonteon 2021 mukaisen 500 lisähenkilötyövuoden nopeutettu käyttöönotto vuosille 2023—2026 on käynnistynyt hyvin. Nopeutettu tahti tarkoittaa käytännössä sitä, että aiemmin suunnitellun noin 100 lisähenkilön vuosittaista rekrytointimäärää on pystytty nostamaan 125—130 henkeen. Lisäksi on linjattu, että vuodesta 2024 sopimussotilasmäärä kasvatetaan pysyvästi 500 henkilötyövuoden tasoon.

(31) Valiokunta toteaa sopimussotilasjärjestelmästä, että se toimii myös hyvänä rekrytointipoluna ammattisotilain tehtävään. Valiokunta huomauttaa kuitenkin, että sopimussotilailla, jotka voivat palvella 1—2 vuotta, ei ole sitä osaamista ja niitä oikeuksia, joita on ammattisotilailla. Puolustusvoimien on syytä katsoa tarkkaan, millaisiin tehtäviin sopimussotilaita käytetään. Saadun selvityksen mukaan Suomen Nato-jäsenyys voi lisäksi tuoda kokonaan uuden sopimussotilasryhmän, jossa sopimussotilaita voidaan lähettää Nato-tehtäviin.

(32) Sopimussotilaiden määrän lisääminen ei siis poissulje tarvetta ammattihenkilöstön määrän kasvattamiseen. Laajentunut tehtäväkenttä huomioiden on selvää, että Puolustusvoimien koko henkilöstöä (siviilit, upseerit, aliupseerit ja muut henkilöstöryhmät) on perusteltua merkittävästi vahvistaa. Myös Nato-jäsenyys tuo merkittäviä lisähenkilöstötarpeita, joita edellisessä puolustuselonteossa ei ollut mahdollista huomioida. Puolustusvoimat valmistautuu täyttämään Nato-rakenteissa vähintään 100 tehtävää seuraavien 5—6 vuoden aikana.

(33) Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan vuoden 2024 talousarvioesitys ja julkisen talouden suunnitelma vuosille 2024—2027 eivät sisällä Naton rauhanajan yhteisen puolustuksen tehtäviin osallistumisen tai valmiusjoukkorakenteen kustannuksia. Nämä kustannukset selviävät myöhemmin.

Valiokunnan lausunto PuVL 4/2023 vp

(34) Määrällisesti riittävän henkilöstön lisäksi Puolustusvoimien henkilöstön työssäjaksamiseen ja palvelussuhteen ehtoihin on kiinnitettävä erityistä huomiota. Saadun selvityksen mukaan Puolustusvoimien henkilöstö suoriutuu tehtävistään kokonaisuutena hyvin, ja jaksamista koskevien kyselyjen summamuuttujat ovat pysyneet viime vuosina tasolla 3,9/5. Puolustusvoimien päivitetty henkilöstöstrategia valmistuu tämän vuoden loppuun mennessä. Se kokoaa muutostekijät ja henkilöstöjärjestelmän kehittämistarpeet tuleville vuosille epävarmassa toimintaympäristössä sekä muuttuvassa työelämässä ja yhteiskunnassa. Strategian teemana on ”inhimillinen suorituskyky”, mikä kuvaa Puolustusvoimatyönantajan ymmärrystä henkilöstön asemasta suorituskykyisen kokonaisuuden osana, uudessa tilanteessa sotilaallisesti liittoutuneena.

(35) Valiokunta toteaa, että Suomen Nato-jäsenyyden myötä ensimmäinen ja kiireellisin ratkaistava kysymys on Puolustusvoimien palkatun henkilökunnan palvelussuhteen perusteet Naton rauhanajan yhteisen puolustuksen tehtävissä. Myös muussa lainsäädännössä on tarkistamisen varaa, sillä esimerkiksi Puolustusvoimien työaikalainsäädäntö on vuodelta 1970. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan puolustusministeriö ja pääesikunta valmistelevat tällä hetkellä Naton rakenteisiin komennettavan henkilöstön palvelussuhteen ehtoja yhdessä henkilöstöjärjestöjen kanssa. Valiokunta yhtyy puolustushallinnon asiantuntijoiden kuulemisessa esiin nostamaan näkökulmaan siitä, että palvelussuhteen ehtojen tulee olla kilpailukykyisiä osaavan henkilöstön saamiseksi kansainvälisiin tehtäviin.

(36) Hallitusohjelmassa on kirjaus siitä, että hallitus varmistaa Puolustusvoimien henkilöstön riittävyuden ja jaksamisen ja että tarvittavaa henkilöstöä lisätään suunnitelmallisesti. Valiokunta katsoo, että asiaa koskevat linjaukset on luontevaa tehdä puolustuselonteossa, sillä tähän työhön kytkeytyy mukaan koko eduskunta paitsi valiokuntatyön, myös parlamentaarisen seurantaryhmän työn kautta. Puolustusvoimien on vastuullisena työnantajana syytä pitää huolta henkilöstön jaksamisesta ja työehdoista tavalla, joka mahdollistaa osaavan ja motivoituneen henkilöstön saamisen myös uusiin Nato-tehtäviin. Valiokunta pitää välttämättömänä sitä, että puolustusministeriö ja pääesikunta käyvät henkilöstö- ja reserviläisjärjestöjen kanssa avointa ja säännöllistä vuoropuhelua kansainvälisiin tehtäviin liittyvistä palvelussuhteen ehdoista. Valiokunta myös edellyttää, että se pidetään tietoisena siitä, miten nämä neuvottelut puolustushallinnossa etenevät.

Puolustusteollisen tuotannon vahvistaminen Suomessa

(37) Suomen uskottava puolustuskyky rakentuu merkittävältä osin myös sen varaan, että Suomessa on paitsi kykyä ja osaamista huoltaa ja ylläpitää kriittisiksi arvioituja asejärjestelmiä, myös tuottaa puolustusmateriaalia Puolustusvoimien ja Ukrainan tarpeisiin. Ukrainan sota on konkreettisesti osoittanut, että kriisitilanteessa ulkomaisia hankintoja ei ole mahdollista tehdä nopeasti, jos ollenkaan. Tämä korostaa tarvetta vahvaan kotimaiseen puolustusmateriaalituotantoon ja kattavaan sotilaalliseen huoltovarmuuteen.

(38) Valiokunta katsoo, että Suomen Nato-jäsenyys vahvistaa sotilaallista huoltovarmuutta ja lisää myös kotimaisen puolustusteollisuuden vientimahdollisuuksia. Nato-jäsenyyden myötä Suomi pystyy paremmin vaikuttamaan liittokunnan tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaan sekä standardointityöhön. Tätä kautta suomalainen osaaminen ja teknologia saadaan edistämään liittokunnan suorituskykyjen kehittämistä ja samalla voidaan edistää suomalaisen teollisuuden vientivetoista kasvua. Valiokunta näkee tärkeänä, että puolustushallinnon prosessit ja toiminnan re-

Valiokunnan lausunto PuVL 4/2023 vp

sursointi mahdollistavat Suomen kantojen kansallisen valmistelun yhteistyössä kotimaisen teollisuuden ja tutkimusyhteisön kanssa.

(39) Valtioneuvoston periaatepäätös (2016) Suomen puolustuksen teollisen ja teknologisen perustan turvaamisesta määrittelee kansallisen turvallisuuden kannalta kriittiset suorituskyvyt ja niitä tukevat teknologiat. Valtioneuvoston huoltovarmuuspäätöksen (2018) mukaisesti kriittisten alueiden hankinnat tulisi suunnata kotimaahan. Valiokunta toteaa, että huoltovarmuuteen liittyvät vaatimukset eivät saa johtaa kansallisuuteen perustuvaan syrjintään, mutta tarjoajille voidaan asettaa objektiivisia ja suoritusperusteisia varautumiseen ja poikkeusoloihin liittyviä vaatimuksia. Tätä kautta on mahdollisuus kohdentaa Puolustusvoimien hankintoja kotimaahan nykyistä enemmän.

(40) Valiokunta painottaa myös sitä näkökohtaa, 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. Suomi ei saa vientilupapolitiikallaan asettaa suomalaista puolustusteollisuutta eriarvoiseen asemaan kilpailijoihinsa nähden. Tämä on erittäin tärkeää niin suomalaisille PK-yrityksille kuin suuryrityksille. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä myös hallitusohjelman kirjaukseen, jossa todetaan, että hallitus toimii puolustusteollisuuden toimintaedellytysten parantamiseksi ja kapasiteetin kasvattamiseksi. Näille linjauksille hallitus hakee tukea laajan parlamentaarisen yhteistyön kautta. Valiokunta korostaa, että valtiovallan panostukset kotimaisen puolustusteollisuuden tukemiseen maksavat huomattavan nopeasti itsensä takaisin kasvaneena vientipotentialina.

(41) Suomen puolustuskyvyn kehittäminen edellyttää yhä vahvempaa teknologioiden tuntemusta ja ymmärrystä sekä kansallista osaamis pohjaa. Vuoden 2021 puolustuselonteossa tätä tavoitetta kuvataan seuraavasti: ”Puolustushallinto ylläpitää ja kehittää omaa osaamistaan, kansallista osaamista sekä innovaatio- ja ennakoitukykyä. Se varmistaa myös suorituskykyjen ylläpitämisen ja kehittämisen tuen sekä kansainvälisen tutkimusyhteistyön edellytykset. Puolustushallinto keskittää omaa tutkimus- ja kehittämistoimintaansa ja resursseja sekä kansallisesti että kansainvälisessä tutkimusyhteistyössä niille osaamisalueille, jotka ovat kriittisiä puolustushallinnolle tai joita ei muualta voida hankkia”.

(42) Asiantuntijakuulemisissa tuli esiin Puolustusvoimien oman TKI-rahoituksen pienuus ja esitys siitä, että noin 40 miljoonan euron TKI-rahoituksella kyettäisiin lisäämään merkittävästi puolustuskykyjen kehittämiseen tähtävää TKI-toimintaa ja suomalaisten toimijoiden osaamis-pää-omaa. Lisäksi tarvitaan työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan (Business Finland) rahoitusta projekteille, jotka eivät ole Puolustusvoimien suorituskykyjen kehittämisen ytimessä. Valiokunta yhtyy näkemykseen Puolustusvoimien oman uskottavan TKI-budjetin merkityksestä ja edellyttää, että asiasta linjataan selkeästi seuraavassa puolustuselonteossa.

(43) Teknologinen ja teollinen kansainvälinen puolustusmateriaaliyhteistyö lisääntyy jatkuvasti. Suomessa toimiva puolustus-, ilmailu-, avaruus- ja turvallisuusteollisuus pyrkii yhä vahvemmin verkottumaan kansainvälisesti sekä kasvattamaan vientiään. EU:n tutkimus- ja kehitysohjelma EDF (European Defence Fund) sekä Naton aloitteet kuten DIANA (Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic) ja NIF (NATO Innovation Fund) edellyttävät hallinnon tukea ja

Valiokunnan lausunto PuVL 4/2023 vp

riittäviä henkilöresursseja. Saadun selvityksen mukaan on ensiarvoisen tärkeää, että Puolustusvoimien hankintatoimintaan sekä kansainväliseen materiaaliyhteistyöhön ja teollisuuden kansainvälistymisponnisteluiden tukeen osoitetaan lisää henkilöstöä.

(44) Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan eurooppalaisen TKI-yhteistyön edistämisen kannalta olisi tärkeää varmistaa Euroopan puolustusrahaston (EDF) jatko nykyisen EU-rahoituskauden 2021—2027 jälkeen ja tarkastella myönteisesti EDF:n budjetin nostoa seuraavassa rahoituskehityksessä. Julkisen ja yksityisen rahoituksen saatavuus puolustusteollisuudelle on turvattava, mukaan lukien EU:n taksonomia- ja vastuullisuuskriteerejä (ESG) koskevassa työssä. Toisin sanoen puolustusteollisuutta tulee kohdella samalla tavalla kuin mitä tahansa muutakin teollisuuden alaa.

(45) Puolustustarviketuotantoa voidaan kasvattaa paitsi kansallisin toimin, myös EU-hankkeiden kautta. Unionimaiden omien tarpeiden lisäksi tärkeä ulottuvuus näissä hankkeissa on ollut Ukraina-tuen pitkäjänteisyyden varmistaminen. Valiokunta on arvioinut EU-hankkeiden merkitystä aiemmissa kannanotoissaan (PuVL 2/2023 vp, PuVL 8/2022 vp).

(46) EU:n uusi ampumatarviketeollisuuden tukemista koskeva ASAP-asetus (Act in Support of Ammunition Production) astui voimaan 25.7.2023. Asetus sisältää 500 milj. euron rahoituksen ampumatarviketuotannon kasvattamiseksi Euroopan unionissa ja Norjassa 30.6.2025 mennessä. Tukikelpoisten toimien prioriteetit ovat räjähdäaineet, ruuti, kuorivalmistus, lataamokapasiteetti 155 mm ampumatarvikkeisiin, ohjusten valmistus sekä tykistön ammusten testauksen ja kunnostuksen sertifiointi. ASAP-asetuksen rahoitushaut avautuivat yrityksille 18.10.2023. Haut sulkeutuvat 13.12.2023 ja rahoituspäätöksiä odotetaan maaliskuussa 2024. Valiokunta pitää tärkeänä, että puolustushallinto tukee suomalaisyrityksiä ASAP-hakemuksia tehdessä.

(47) Toinen merkittävä EU-puolustusmateriaalihanke on EDIRPA (European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act), jota koskeva asetus astui voimaan 18.10.2023. Asetuksen tavoitteena on luoda taloudellisia kannustimia jäsenvaltioille tehdä yhteishankintoja kriittisten suorituskykypuutteiden paikkaamiseksi. Asetus sisältää 300 milj. euroa rahoitusta yhteishankintoihin, joihin osallistuu vähintään kolme jäsenvaltiota. EU:n rahoitus kattaa maksimissaan 20 % yhteishankintojen summasta. EDIRPA-asetuksen työohjelmasta neuvotellaan parhaillaan ohjelmakomiteassa. Alustavasti työohjelman prioriteetteina ovat ampumatarvikkeiden, ilmatorjuntajärjestelmien ja ilmatorjuntaohjuksien sekä ajoneuvojen ja muiden alus-
tojen yhteishankinnat.

(48) Valiokunta pitää molempia edellä kuvattuja EU-hankkeita tärkeinä, mutta kooltaan täysin riittämättöminä. Hankkeisiin esitetyt rahasummat ovat tarpeeseen nähden aivan liian pieniä ja kuvaavat konkreettisesti sitä, etteivät unionimaat vieläkaan tee tarpeeksi omien varastojensa täyttämiseksi ja Ukrainan tukemiseksi.

(49) Valiokunta korostaa, että EU:n ei pidä puolustusmateriaaliyhteistyötä syventäessään luoda protektionistisia järjestelyitä, jotka hyödyttävät pitkälti vain suurimpia unionimaita. Valiokunta huomauttaa lisäksi, että Suomi ostaa merkittävän määrän puolustusmateriaalia unionialueen ulkopuolisista maista. Jatkossakin on varmistettava, että nykyistä toimivaa, Puolustusvoimien tarpeet täysimääräisesti huomioivaa hankintamallia ei vaaranneta sellaisella EU-tason sääntelyllä,

Valiokunnan lausunto PuVL 4/2023 vp

joka ei ota huomioon näitä näkökohtia. Komissiolla on keskeinen rooli sen varmistamisessa, että myös puolustustarvikehankinnoissa kilpailu on reilua, avointa ja kustannustehokasta.

Muuta

(50) Hallitusohjelmassa todetaan, että Suomi profiloituu Natossa arktisen ja Itämeren alueen turvaamisessa, kokonaisturvallisuudessa, kyber- ja informaatioturvallisuudessa, hybridiuhkien torjumisessa sekä muun muassa tekoäly- ja kvanttiteknologiassa. Hallitus huomioi avaruusulottuvuuden ja -teknologian merkityksen niin Naton kuin maanpuolustuksen näkökulmasta. Hallitusohjelmassa todetaan lisäksi, että kokonais- ja kyberturvallisuuden johtamisrakenne uudistetaan hallituskauden aikana. Uudistuksessa varmistetaan viranomaisten vastuunjaon ja toimivaltuuksien selkeys ja tiedonvaihdon tehokkuus sekä toteutetaan näiden edellyttämät lainsäädäntömuutokset. Lisäksi hallitus laatii kyberpuolustusdoktriinin sekä selkeyttää ja tarkentaa Puolustusvoimien roolia kyberpuolustuksessa.

(51) Valiokunta on aiemmin toistuvasti kiinnittänyt huomiota hallinnonalojen siiloutumiseen esimerkiksi kyberturvallisuuden liittyvissä kysymyksissä ja johtosuhteiden tiettyyn epäselvyyteen (esim. PuVM 4/2021 vp). Tätä taustaa vasten edellä kuvatut toimenpiteet on pyrittävä toteuttamaan mahdollisimman etupainotteisesti. Valiokunta korostaa myös informaatiopuolustuksen merkitystä ja toteaa, että kyky tähän on tärkeä osa suomalaisen yhteiskunnan resilienssiä. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä myös hallitusohjelmaan, jossa todetaan, että disinformaation synnyttämää yhteiskunnallista vahinkoa ennaltaehkäistäkseen hallitus päivittää strategisen viestinnän toimintamallin sekä vahvistaa ja huomioi informaatiopuolustuksen osana uudistettavaa kyberturvallisuusstrategiaa. Valiokunta kiirehtii tätä työtä.

(52) Hyväksyessään asevelvollisuuslakia koskevan hallituksen esityksen valiokunta edellytti mietinnössään (PuVM 1/2007 vp), että hallitus ryhtyy toimiin varusmiespalveluajan ottamiseksi huomioon eläkkeen määräytymisessä sekä kotiuttamisrahan maksamiseksi palveluksesta kotiutuville. Eduskunta edellytti lisäksi, että asevelvollisten taloudellisia etuuksia kehitetään edelleen. Valiokunta toteaa, että asevelvollisten tiettyjä taloudellisia etuuksia, kuten esimerkiksi lomamatkojen korvaamista, on viime vuosina edistetty. Sen sijaan hankkeet kotiuttamisrahan palauttamisesta tai varusmiespalvelusajan mahdollisesta huomioimisesta eläkkeen määräytymisessä eivät ole edenneet. Näistä toimista päättäminen kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle.

(53) Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kotiuttamisrahan vuosikustannus varusmiehille olisi noin 5 milj. euroa ja siviilipalveluksen suorittaneille 370 000 euroa. Kotiuttamisrahan osalta ei ole viime vuosina tehty valmistelua tai arviointia sosiaali- ja terveysministeriössä. Asevelvollisuusajan eläkekertymän kustannusvaikutusten arviointi on saadun selvityksen mukaan haastavaa. Kustannukset realisoituisivat vasta 2050-luvulta alkaen, ja kyse olisi sitoutumisesta pitkäkestoisiin menoihin. Jos varusmies- ja siviilipalveluksen loppuun suorittaneille karttuisi eläkettä VEKL:n ansioperusteen mukaan (767 euroa vuonna 2021), valtion VEKL:n perustuvat etuusmenot kasvaisivat noin 3,7 prosentilla verrattuna voimassa olevan lainsäädännön mukaiseen VEKL:n menoon. Vuonna 2090 valtion VEKL:n perustuvien etuusmenojen lisäys olisi näin laskettuna arviolta 54 milj. euroa (vuoden 2021 hintatasossa ilmoitettuna). Jos ansaintaperusteena käytettäisiin saman ikäisten työssäkäyvien keskipalkkaa, menojen lisäys olisi tätä olennaisesti suurempi (137 milj. euroa vuonna 2090).

Valiokunnan lausunto PuVL 4/2023 vp

(54) Puolustusvaliokunta katsoo, että asevelvollisuusjärjestelmän kehittäminen on keskeisen tärkeä osa Suomen puolustusjärjestelmää. Edellä mainittujen toimenpiteiden toteutus osoittaisi konkreettisesti vankan yhteiskunnallisen tuen asevelvollisuusjärjestelmän säilyttämiselle ja kehittämislle. Etenkin kotiuttamisrahan osalta, jonka kustannukset valtiontalouden kannalta ovat kuitenkin varsin maltilliset ja selväpiirteiset, olisi aloitettava jatkotyöstäminen sosiaali- ja terveysministeriössä.

(55) Valiokunta yhtyy asevelvollisuutta tarkastelleen parlamentaarisen komiteassa esiin nostettuun huoleen siitä, että varusmiespalveluksen suorittaneiden miesten osuus on laskenut viimeisten vuosien aikana. Suurin syy laskuun on jatkuvasti kasvanut terveydentilan perusteella vapautettujen asevelvollisten lukumäärä, kolmasosan ollessa kykenemättömiä suorittamaan palvelusta. Valiokunta toteaa, että nuorten terveyteen ja toimintakykyyn liittyvät haasteet ovat laajempi yhteiskunnallinen ongelma, joka heijastuu myös Puolustusvoimien toimintaan. Parlamentaarisen komitean mietinnössä on lukuisia hyviä ehdotuksia asevelvollisuuden kehittämistarpeiksi ja syrjäytymiskehityksen ehkäisemiseksi, ja niiden toteuttamista on vietävä määrätietoisesti eteenpäin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Puolustusvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 9.11.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Jukka Kopra kok
varapuheenjohtaja Mikko Savola kesk
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Tomi Immonen ps
jäsen Mika Kari sd
jäsen Jani Kokko sd
jäsen Jarno Linnell kok
jäsen Juha Mäenpää ps
jäsen Riitta Mäkinen sd
jäsen Hanna Räsänen kesk
jäsen Pekka Toveri kok
jäsen Tuula Väätäinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola