

Puolustusvaliokunta

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2019—2022

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2019—2022 (VNS 1/2018 vp): Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan mahdollisen lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 18.5.2018.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- budjettineuvos Petri Syrjänen, valtiovarainministeriö
- yksikön johtaja, talousjohtaja Kristiina Olsson, puolustusministeriö
- yksikön johtaja, prikaatikenraali Antti Lehtisalo, puolustusministeriö
- ympäristöneuvos Matias Warsta, puolustusministeriö
- vanhempi osastoesiupseeri Matti Kemppilä, puolustusministeriö
- osastoesiupseeri Vesa Halinen, puolustusministeriö
- osastoesiupseeri Sami Roikonen, puolustusministeriö

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2019—2022 on puolustusministeriön hallinnonalan osalta lyhyt kuvaus niistä hankkeista ja toimenpiteistä, joita ajanjaksolla on määrä toteuttaa. Puolustusministeriön pääluokan määrärahataso on 3,2 miljardia euroa vuonna 2019, ja se kasvaa kehyskaudella 4,5 miljardiin euroon. Kasvu aiheutuu pääosin puolustusvoimien strategiaan suorituskäy Hankkeisiin suunnitellusta rahoituksesta. Vuosien 2021—2022 määrärahoihin sisältyy HX-hävittäjähankkeen ensimmäisten vuosien arvioitua rahoitusta miljardi euroa vuodessa ja Lavue 2020 -hankkeen vuosittaisia menoja.

Toimintamenoihin lisätään rahoitusta sotilastiedustelulain edellyttämien uusien lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Lisäksi sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenoja lisätään Libanonin ja Irakin operaatioiden jatkumisen ja Afganistanin operaation vuoksi.

Valiokunnan lausunto PuVL 5/2018 vp

Valiokunta keskittyy tässä lausunnossaan arvioimaan julkisen talouden säästöjä vuosina 2020—2029 sekä puolustushallinnon kiinteistökustannuksia.

Julkisen talouden säästöt vuosina 2020—2029

Hallitus päätti kevään 2017 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä, että hallitusohjelmassa päätetty kuntien kustannusten karsiminen yhdellä miljardilla eurolla laajennetaan koskemaan koko julkista sektoria (ns. JTS-miljardi). Valtion toimintojen digitalisaation ja tuottavuuden kehittämisen osalta valtion kaikkia toimintamenoja vähennetään vuodesta 2020 alkaen 0,5 prosenttia vuosittain perustuen hallinnonalakohtaisiin toimintamenoihin vähennettynä toimitilamenoilla. OM:n, SM:n ja PLM:n hallinnonaloja sekä Tullin toimintamenoja koskee 0,3 prosentin tavoite.

Nyt käytetyillä kohdennusperusteilla puolustushallinnon osuus suunnitellusta tuottavuussäästötavoitteesta on noin 4,8 miljoonaa euroa vuonna 2020, ja se kasvaa vuosittain siten, että se on noin 48 miljoonaa euroa vuonna 2029. Kokonaisuudessaan puolustushallinnon alalle osoitetut JTS-säästöt ovat noin 180 miljoonaa euroa vuosina 2020—2029.

Saadun selvityksen mukaan puolustushallintoon suunniteltu JTS-leikkaus on eri hallinnonaloista selvästi suurin. Toteutuessaan leikkaus vaarantaa puolustuskyvyn pitkäjänteisen kehittämisen ja ylläpidon. Puolustusvoimilla ei ole mahdollisuutta löytää uusia tuottavuussäästöjä, ja esimerkiksi digitalisaation vapauttamat resurssit kohdennetaan kybersuorituskyvyn kehittämiseen. Valiokunta toteaa tässä yhteydessä, että puolustusvoimien toimintaa on viime vuosina jo virtaviivaistettu kovin toimin erityisesti puolustusvoimauudistuksen kautta. Tässä yhteydessä puolustusvoimien henkilöstömäärä tippui noin 14 500 henkilöstä nykyiseen noin 12 000 henkeen.

Valiokunnan kuulemat asiantuntijat toivat esiin, että toteutuessaan JTS-säästöleikkaus on niin merkittävä, että se aiheuttaisi viimeistään 2020-luvun alussa tarpeen tarkastella koko puolustusjärjestelmää uudelleen. Valiokunta jakaa huolen siitä, että JTS-säästöillä on dramaattinen vaikutus puolustusvoimien toimintakykyyn ja valmiuteen. Esitettyjen säästöjen mittaluokasta kertoo se, että ensi vuosikymmenen lopussa vuosittainen säästötavoite on lähes 50 miljoonaa euroa — eli sama summa kuin mitä puolustusselonteossa osoitettiin vuosittain valmiuden kehittämiseen.

Puolustushallinnon kiinteistökustannukset

Puolustushallinnon kiinteistökustannukset ovat viimeisen vuosikymmenen aikana kasvaneet nopeammin kuin muut sotilaallisen maanpuolustuksen menot. Kiinteistömenojen osuus sotilaallisen maanpuolustuksen menoista on ollut viime vuosina noin 11 prosenttia koko budjetista. Puolustushallinnon toimitilamenot ovat vuonna 2018 noin 260 miljoonaa euroa, ja tilakulujen ennakoidaan nousevan nettona 20 miljoonalla eurolla vuoteen 2022 mennessä.

Puolustushallinnon kiinteistöihin liittyy merkittäviä erityispiirteitä. Tiloissa käsitellään sotilassalaisuuksia, tiettyjen tilojen on täytettävä erityisiä rakenteellisen turvallisuuden vaatimuksia ja eräiden tilojen käytettävyyden jatkuvuus on pystyttävä turvaamaan kaikissa olosuhteissa. Tästä syystä puolustushallinnon toimitilojen suunnittelua tai ylläpitoa ei voida ulkoistaa, vaan näitä tehtäviä hoitaa Puolustushallinnon rakennuslaitos. Tilojen omistajahallinta on Suomessa keskitetty

Valiokunnan lausunto PuVL 5/2018 vp

Senaatti-kiinteistöille, ja puolustushallinnolla on käytössään ainoana valtionasiakkaana ns. pää-oma-vuokramalli, jossa vastuut on hajautettu kahdelle toimijalle. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan pääomavuokramalli on monimutkainen ja aiheuttaa järjestelmään kitkaa.

Valiokunta pitää keskeisen tärkeänä, että puolustushallinto pystyy haastavassa turvallisuusympäristössä ylläpitämään ja kehittämään toimintaansa tavalla, joka takaa Suomen uskottavan puolustamisen kaikissa olosuhteissa. Tätä taustaa vasten on varmistettava, että tukitoimintojen, kuten toimitilakustannusten, osuus sotilaallisen maanpuolustuksen toimintamenoista kohtuullistetaan suhteessa ydintoiminnan menoihin.

Valiokunta kiinnitti puolustushallinnon kiinteistöihin liittyvään haastavaan kulurakenteeseen huomiota jo puolustuselonteosta antamassaan mietinnössä (PuVM 4/2017 vp) todeten, että rajuista säästö- ja sopeutustoimenpiteistä huolimatta kiinteistömenojen jatkuvaa kasvua näyttää olevan vaikeaa hillitä. Mietinnössään puolustusvaliokunta esitti, että valtionhallinnon puitteissa aloitetaan viipymättä selvitystyö vaihtoehtoisista toimintamalleista. Kustannuspaineita lisäävät jatkossa myös strategisten suorituskykyhankkeiden edellyttämät investoinnit tarvittaviin suojauslaitoihin, räjähdevarastointiloiden parantaminen säädösten edellyttämälle tasolle sekä kasarmien sisäilmaremontit. Valiokunta edellyttää, että kasarmien suunnittelu ja huolto hoidetaan siten, että sisäilmaongelmista päästään eroon.

Valiokunta pitää tarpeellisenä selvittää tarkemmin valiokuntakuulemisissa esille tullutta mallia, jossa kaikkien turvallisuusviranomaisten erityiskiinteistöjen — tai vaihtoehtoisesti vain puolustushallinnon toimitilojen — omistajuuden hallinta siirretään uuteen laitokseen, johon yhdistettäisiin osa nykyisestä Senaatti-kiinteistöistä sekä Puolustushallinnon rakennuslaitos kokonaisuudessaan. Uudessa järjestelmässä valtion kiinteistönomistus olisi edelleen erittäin laajalti keskitetty (uusi laitos, Senaatti-kiinteistöt, Metsähallitus sekä eräitä pienempiä haltijavirastoja), mutta eri toimialojen tarpeet voitaisiin laitosten ohjauksessa huomioida nykyistä selvästi paremmin.

Valiokunta yhtyy asiantuntija-arvioon myös siitä, että valtion kokonaisedun kannalta olisi tarkoituksenmukaista kohdistaa nykyistä suurempi osa metsätalous- ja suojelukäytössä olevasta maaomaisuudesta sellaisiin paikkoihin, joissa olisi saavutettava eräänlaista kaksoishyötyä tukemalla turvallisuustarpeita varsinaisen käyttötarkoituksen ohella.

Johtopäätöksiä

Julkisen talouden suunnitelmassa todetaan yksiselitteisesti, että puolustuksen uskottavuudesta huolehditaan kaikissa olosuhteissa ja puolustusta kehitetään vastaamaan toimintaympäristön kasvaneita vaatimuksia. Tämä toteamus on valiokunnan mielestä räikeässä ristiriidassa esitettyjen ylimitoitettujen JTS-säästöjen ja kiinteistömenojen hallitsemattoman kasvun kanssa. Valiokunta korostaa, että puolustus suunnittelu on tehtävä hallituskausittain annettavien selonteiden kautta: ne linjaavat puolustuksen pitkän aikavälin kehityssuunnitelmia. Vuonna 2017 annettu puolustus selonteko ja puolustusvaliokunnan asiasta antama mietintö antavat selvän tiekartan sille, miten Suomen puolustusta tulee kehittää 8—12 vuoden aikajänteellä.

Valiokunta toteaa, että vuosina 2015—2018 puolustusvoimat on sisäisin toimenpitein ja lisärahoituksella onnistunut nostamaan valmiutensa aivan uudelle tasolle. Samaan aikaan on saatettu

Valiokunnan lausunto PuVL 5/2018 vp

voimaan merkittäviä lakihankkeita, jotka antavat turvallisuusviranomaisille uusia toimivaltuuksia hybridimaailman uunkiin vastaamiseen. Kiinteistökustannusten hallitsematon kasvu ja ylimoitettu JTS-säästöt johtavat valiokunnan näkemyksen mukaan 2020-luvun alussa tilanteeseen, jossa Suomen puolustusratkaisun strategisia perusvalintoja — koko maan puolustaminen, yleinen asevelvollisuus ja sotilaallinen liittoutumattomuus — joudutaan muuttamaan tavalla, josta puolustusselonteosta ei ollut sovittu.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että puolustushallintoon kohdistuneita JTS-säästöjä arvioidaan uudelleen. Uutta tarkastelua, viimeistään hallitusneuvotteluissa vuonna 2019, vaatii myös puolustushallinnon kiinteistöjen omistajuuskysymys sekä puolustushallinnon ja muiden turvallisuusviranomaisten strategisten kohteiden suojaaminen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Puolustusvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 17.5.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ilkka Kanerva kok
varapuheenjohtaja Mika Kari sd
jäsen Thomas Blomqvist r
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Antti Kaikkonen kesk
jäsen Seppo Kääriäinen kesk
jäsen Krista Mikkonen vihr
jäsen Markus Mustajärvi vas
jäsen Markku Pakkanen kesk
jäsen Jaana Pelkonen kok
jäsen Mika Raatikainen ps
jäsen Jari Ronkainen ps
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Satu Taavitsainen sd
varajäsen Pauli Kiuru kok
varajäsen Eero Reijonen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola

Valiokunnan lausunto PuVL 5/2018 vp

Eriävä mielipide

Perustelut

Puolustusvoimien tasapainoinen ja kustannustehokas kehittäminen vaatii, että keskeisistä resursseista ja niiden rahoittamisesta on selkeä kuva ja että olennaiset muutokset kyetään ennakoimaan. Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2019—2022 puolustusministeriön pääluokan määrärahataso on 3,2 mrd. euroa vuonna 2019, ja se nousee vuoteen 2022 mennessä 4,5 mrd. euroon.

Kasvu aiheutuu strategisista hankinnoista, etenkin HX-hankkeesta. Myös uudet tiedustelulait lisäävät kustannuspaineita, sillä kokonaan uusiin toimivaltuuksiin toimiva tiedustelujärjestelmä, sekä kansallinen toiminta että kansainvälinen yhteistyö, vaatii omansa.

Suunnitelmakauden aikana otetaan ensimmäinen velalla rahoitettava miljardi euroa hävittäjähankinnan toteuttamiseen. Velka on velkaa myös hävittäjähankinnoissa. Muut puolustusmateriaalihankinnat kallistuvat vuositasolla 4—7 prosenttia. Tämä kaikki asettaa ennakoidulle taloussuunnittelulle omat haasteensa.

Suomen yleinen talous- ja työllisyyskehitys ei ole niin vakaalla pohjalla kuin tämän päivän tunnusluvut kertovat. Kansainvälisen tilanteen kiristymisen, kauppasodat, epävakaat olot Euroopassa ja pakolaisongelma voivat hyvin nopeasti heijastua Suomen taloustilanteeseen. Silloin realisoituvat ne riskit, jotka liittyvät Suomen historian suurimpaan asehankintaan eli HX-hankkeeseen.

Suomen puolustukseen osoitettavien määrärahojen ensisijaisuus on sellainen, että poliittinen päätöksentekojärjestelmä on käytännössä jo sitoutettu strategisiin hankintoihin. Sen rinnalla Suomi suuntautuu yhä enemmän EU:n syvenevään puolustusyhteistyöhön. Se vaatii rahaa — ensin tutkimukseen ja kehitykseen, myöhemmin puolustusrahaston kautta tehtäviin hankintoihin.

Puolustusvoimien henkilöstön työssä jaksaminen on heikentynyt. Siitä huolimatta Suomi asettaa nyt raudan hankkimisen puolustusvoimien henkilöstön jaksamisen edelle. Suomella tulee olla oma, uskottava puolustus, mutta se ei saa tarkoittaa sitä, etteikö esimerkiksi strategisten hankintojen kokonaiskustannuksia tulisi kyseenalaistaa.

Puolustusvaliokunnan lausunto

Puolustusvaliokunta kuvaa hyvin lausunnossaan ne tekijät, jotka voivat saattaa Suomen puolustusratkaisun strategiset perusvalinnat kyseenalaisiksi 2020-luvun alussa. Myös puolustusministeriön kontrolle sysätty JTS-miljardi, kiinteistökustannusten hallitsemattomuus, valmiuden kohottamisen kustannukset ja aiemmin toteutetut henkilöstöleikkaukset kaventavat puolustusvoimien elintilaa.

Valiokunta ei kuitenkaan kyseenalaista strategisten hankintojen kokonaiskustannuksia, vaikka se on mittasuhteiltaan merkittävin ja eniten riskejä sisältävä kokonaisuus.

Valiokunnan lausunto PuVL 5/2018 vp

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 17.5.2018

Markus Mustajärvi /vas