

## Valtiovarainvaliokunta

**Hallituksen esitys eduskunnalle Pohjois-Atlantin sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi**

Ulkoasiainvaliokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle Pohjois-Atlantin sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi (HE 315/2022 vp): Asia on saapunut valtiovarainvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ulkoasiainvaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- hallintojohtaja Pirjo Tulokas, ulkoministeriö
- taloussuunnittelupäällikkö Katja Bordi, ulkoministeriö
- lähetystöneuvos Anna-Mari Wong Hämäläinen, ulkoministeriö
- yksikön päällikkö Pauliina Eskola, sisäministeriö
- talous- ja suunnittelujohtaja Kati Korpi, sisäministeriö
- yksikön johtaja, talousjohtaja Kristiina Olsson, puolustusministeriö
- osastopäällikkö, ylijohtaja Janne Kuusela, puolustusministeriö
- budjettineuvos Johanna von Knorring, valtiovarainministeriö
- osastopäällikkö, prikaatikenraali Tero Ylitalo, Pääesikunta
- projektipäällikkö Tapio Halkola, Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry
- pääsihteeri Jarmo Pykälä, Suomen Sadankomitea ry

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Tausta*

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyy Pohjois-Atlantin sopimuksen sellaisena kuin se on muutettuna liittymispöytäkirjoilla sekä Pohjois-Atlantin liiton (jäljempänä myös Nato), kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen. Esi-

## Valiokunnan lausunto VaVL 20/2022 vp

tykseen sisältyy lakiehdotukset edellä mainittujen sopimusten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Suomen jäsenyyshakemuksen taustalla on Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja sen aiheuttamat pitkäkestoiset vaikutukset Euroopan ja Suomen turvallisuusympäristöön. Eduskunta käsitteli keväällä 2022 valtioneuvoston ajankohtaiselonteot turvallisuusympäristön muutoksesta (VNS 1/2022 vp) ja Suomen liittymisestä Pohjois-Atlantin liittoon (VNS 3/2022 vp). Eduskunta yhtyi kannanotossaan valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan Suomi hakee Naton jäsenyyttä (EK 23/2022 vp, UaVM 5/2022 vp). Eduskuntakäsittelyn jälkeen tasavallan presidentti päätti 17.5.2022 valtioneuvoston esityksestä, että Suomi ilmoittaa Natolle kiinnostuksensa käydä keskustelut Natoon liittymisestä. Jäsenyyskeskustelut käytiin 4.7.2022 ja liittymispöytäkirja allekirjoitettiin 5.7.2022. Suomen liittyminen Pohjois-Atlantin sopimukseen edellyttää, että kaikki liiton jäsenvaltiot ovat hyväksyneet liittymispöytäkirjan kansallisten menettelyjensä mukaisesti.

Suomen turvallisuustilanne on vakavampi ja vaikeammin ennakoitavissa kuin kertaakaan kylmän sodan päättymisen jälkeen. Puolustusliitto Naton jäsenyyden myötä Suomi on osa Naton yhteistä puolustusta ja siten Pohjois-Atlantin sopimuksen viidennen artiklan mukaisten turvatakuiden piirissä. Hallituksen esityksen mukaan vahvan kansallisen puolustuskyvyn ja Nato-jäsenyyden yhdistelmä on uskottava turvallisuusratkaisu. Naton jäsenenä Suomen puolustus yhteensovitetaan osaksi liittokunnan yhteistä puolustusta, mikä tarkoittaa osallistumista yhteisen puolustuksen suunnitteluun ja toimeenpanoon.

Valtiovarainvaliokunta käsittelee hallituksen esitystä oman toimialansa näkökulmasta ja keskittyy lausunnossaan esityksen taloudellisiin vaikutuksiin. Valiokunta on myös aiemmin käsitellyt mahdollisen Nato-jäsenyyden kustannuksia lausunnossaan VaVL 8/2022 vp — VNS 1/2022 vp.

### *Suomen osuus Naton budjetista ja liittymisen kustannukset*

Naton budjetti oli noin 2,5 mrd. euroa vuonna 2022, ja vuonna 2023 se on noin 3,2 mrd. euroa. Naton budjettirakenne sisältää useita elementtejä, joiden kustannukset määräytyvät eri tavoilla. Hallituksen esityksessä on arvioitu lähinnä Suomelle välittömästi jäsenyydestä aiheutuvia kustannuksia, jotka on laskettu Naton tarkkailijajäsenelle annettavien tietojen perusteella.

*Yhteisrahoitus.* Jäsenvaltiot osallistuvat yhteisrahoituksen eri osa-alueisiin omaan bruttokansantulo-osuuteensa pohjautuvalla jako-osuudella heti liittymisen hyväksymisestä alkaen. Suomelle liittymisneuvotteluissa vahvistettu maksuosuus on 0,9057 prosenttia vuoden 2024 loppuun saakka. Yhteisesti rahoitettava budjetti koostuu siviilibudjetista, sotilasbudjetista sekä turvallisuusinvestointiohjelmasta.

Valiokunta toteaa, että yhteisrahoitus on otettu huomioon vuoden 2023 talousarviossa siten, että Suomi olisi liittynyt jäseneksi 1.1.2023. Talousarvioon tehdään tarvittavat muutokset sen mukaisesti, miten varsinainen jäsenyys alkaa. Turvallisuusinvestointiohjelman maksuosuuden on arvioitu olevan alle maksukattona toimivan 0,9057 prosenttia suunnitellusta ohjelman 1 mrd. euron rahoituksesta eli enintään 2,4 milj. euroa, koska Suomi maksaa vain niistä projekteista, joihin se osallistuu. Turvallisuusinvestointiohjelmasta on mahdollista saada myös tulorahoitusta, mutta

## Valiokunnan lausunto VaVL 20/2022 vp

tämä kokonaisuus on vielä täsmentymättä. Ohjelman tarkoituksena on rakentaa uutta ja parantaa jo olemassa olevaa infrastruktuuria jäsenmaiden alueilla.

*Muita ohjelmia.* Natolla on lisäksi yhteisrahoituksen ulkopuolisia ohjelmia, joista osaan Suomen on jäsenenä liityttävä. Tällainen on DIANA-aloite (Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic), jonka tarkoituksena on paikata Naton suorituskykypuutteita. Suomen maksusuuden arvioidaan olevan vuosittain noin 500 000 euroa vuosina 2023—2030. Rahoitus painottuu maksukauden viimeisille vuosille, joten vuoden 2023 talousarviossa tarkoitukseen on osoitettu 210 000 euroa.

Osaan yhteisrahoituksen ulkopuolisista ohjelmista tehdään sen sijaan kansallinen päätös myöhemmin. Tällainen on mm. Innovaatorahasto, jolla tuetaan puolustukseen liittyvää innovaatio-toimintaa.

*Asiakasrahoitus.* Nato kerää asiakasrahoitusta kattamaan Naton ylläpitämien tietojärjestelmien ja infrastruktuurin aiheuttamia kustannuksia kunkin jäsenvaltion käyttöön perustuen. Jäsenvaltiot maksavat myös kaikki Naton päämajassa niiden käytössä olevat tila- yms. kustannukset. Suomen erityisedustuston muutosta aiheutuvia kertaluonteisia menoja arvioidaan olevan yhteensä 9,4 milj. euroa, josta vuoden 2023 talousarvioon sisältyy Natolle maksettava 4,5 milj. euron korvaus. Pysyvien kustannusten arviointi on kesken, mutta niiden ennakoidaan olevan 1—2 milj. euroa vuodessa.

*Henkilöstökustannukset.* Keskeinen työskentelymuoto Natossa on osallistuminen noin 400 komitean ja työryhmän työskentelyyn. Näistä 350 kuuluu puolustushallinnon vastuulle. Toiminnan kannalta keskeisimmillä hallinnonaloilla (puolustus-, ulko-, sisä- sekä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonaloilla ja valtioneuvoston kansliassa) on tähän mennessä tunnistettu tarve yhteensä noin 110 uuteen tehtävään, joiden vuotuinen kustannusarvio on noin 12 milj. euroa.

Nato-jäsenyys edellyttää myös kansallisesti rahoitettavan henkilöstön lähettämistä Naton päämajaan, sotilaalliseen komentorakenteeseen sekä muihin Nato-rakenteisiin. Kustannusarvio noin 100 henkilön lähettämisestä sotilaalliseen komentorakenteeseen asteittain kuuden vuoden aikana on 31—40 milj. euroa, jos laskentaperusteena käytetään Suomen edustustoihin lähetettävän henkilöstön keskimääräistä vuosikustannusta. Vuonna 2023 tavoitteena on lähettää tehtäviin 20 sotilasta.

Tämän lisäksi Suomen tavoitteena on lähettää Naton rakenteisiin vähintään kymmenen kansallista erityisasiantuntijaa, joiden kustannusvaikutus on noin 2,5 milj. euroa vuodessa.

Valiokunta katsoo hallituksen tavoin, että liittymisellä on merkittäviä henkilöstövaikutuksia, jotka katetaan valtion talousarviosta hallinnonalakohtaisesti. Osa tunnistetusta tarpeesta sisältyy vuoden 2023 talousarvioon. Valiokunta on huolissaan uuden henkilöstön saatavuudesta ja korostaa, että rekrytointeihin varautuminen on aloitettava mahdollisimman nopeasti, jotta käytössä on riittävästi pätevää henkilöstöä pitkällä aikavälillä.

*Tietoturva ja tilaratkaisut.* Lisäksi liittymiseen sisältyy lyhyellä aikavälillä toteutuvia kertaluonteisia lisäkustannuksia ja pysyviä kiinteitä kustannuksia mm. tietoturvallisuusratkaisuihin ja toi-

## Valiokunnan lausunto VaVL 20/2022 vp

mitilaturvallisuuteen liittyen. Nato-aineiston tietojenkäsittely-ympäristön kustannusten arvioidaan valtionhallinnossa olevan noin 24 milj. euroa. Hankinnat aiheuttavat vuodesta 2025 alkaen pysyviä vuosittaisia ylläpitokustannuksia noin 3 milj. euroa. Lisäksi erityissuojattavan tietoa-ineiston sähköiseen käsittelyyn tarvittavan kansallisen tietojärjestelmän kehittämiskustannusten arvioidaan lyhyellä aikavälillä olevan 5—10 milj. euroa valittavasta ratkaisumallista riippuen. Lisäkustannuksia aiheutuu myös järjestelmien suunnittelun tuesta ja sujuvan akkreditointiprosessin etenemisestä sekä järjestelmien tarkastuksesta ja hyväksynnästä.

Valiokunta pitää tärkeänä, että tietojärjestelmämuutokset toteutetaan mahdollisimman kustannustehokkaasti ja niihin yleisesti liittyvät kustannuspaineet pyritään minimoimaan.

### *Arvio Suomen kokonaiskustannuksista*

Valiokunta yhtyy saamansa selvityksen perusteella hallituksen näkemykseen siitä, että kaikkia Nato-jäsenyyden kustannuksia ei ole mahdollista arvioida vielä tässä vaiheessa liittymisprosessia. Taloudellisia vaikutuksia tarkennetaan siten myöhemmin osana julkisen talouden suunnitelmien ja talousarvioesitysten laatimista.

*Välittömät kustannukset.* Nato-jäsenyyden ja sen hallinnollisiin elimiin ja komentorakenteeseen liittymisen vuotuisten kustannusten arvioidaan olevan yhteensä 70—100 milj. euroa. Vuoden 2023 talousarvioon sisältyy varmuudella tiedossa olevia kustannuksia yhteensä noin 42 milj. euroa, ja lisäksi on varattu 15 milj. euroa kesken olevien asioiden valmisteluun. Määrärahoja muutetaan sen mukaisesti, miten jäsenyys toteutuu ja kustannukset täsmentyvät.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan välittömät kustannukset ovat korkeimmillaan liittymisen ensimmäisinä vuosina ja niiden arvioidaan laskevan myöhemmin noin 70 milj. euroon vuodessa. Kaikkien kustannusten osalta on kuitenkin otettava huomioon myös inflaatio, joka todennäköisesti nostaa esitettyjä arvioita.

*Merkittäviä muita kustannuksia* on saadun selvityksen mukaan tunnistettu aiheutuvan liittymisestä Naton puolustus suunnitteluprosessiin ja siinä Suomelle kohdistettavien suorituskykytavoitteiden toimeenpanosta ja osallistumisesta operatiiviseen suunnitteluun. Menoja aiheutuu mm. Naton rauhan ajan tehtävistä, monikansallisista suorituskykyhankkeista, johtamisjärjestelmistä ja valmiusvaatimuksista. Näiden kustannusten ennakointia vaikeuttaa mm. se, että Naton pelotteen ja puolustuksen keskeiset osatekijät (kuten operatiivinen suunnittelu ja joukkorakenne) ovat murroksessa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan muutosten seurannaisvaikutuksia arvioidaan siten osana kansallisen lainsäädännön tarkastelua. Myös teknisen turvallisuuden Nato-standardien ratifioinnin taloudelliset vaikutukset täsmennetään lainsäädäntötyön yhteydessä.

*Kansallisen puolustusbudjetin koko.* Voimassa on edelleen myös liiton jäsenille asetetut yleiset kansallisen puolustusbudjetin koko (2 prosenttia BKT:stä) ja sen kohdistumista (vähintään 20 prosenttia puolustusbudjetista kohdistuu uuden materiaalin hankintaan) koskevat tavoitteet. Monitoimihävittäjien hankinta nostaa Suomen puolustusbudjetin koon yli asetetun 2 prosentin tavoitteen vuoteen 2025 saakka, mutta sen jälkeen BKT-osuus laskee arviolta 1,5—1,7 prosenttiin nykyisten pitkän aikavälin suunnitelmien mukaan. Materiaalihankintojen osuus puolustusbudjetista on jo perinteisesti ollut Suomessa huomattavasti vaadittua 20 prosenttia suurempi.

## Valiokunnan lausunto VaVL 20/2022 vp

Valiokunta pitää tärkeänä, että jäsenyyden myötä puolustusmenot lasketaan nykyistä kattavamman Nato-laskukaavan mukaisesti. Tällöin puolustusmenoihin otetaan mukaan puolustusministeriön hallinnonalan lisäksi sotilaallisen kriisinhallinnan, Rajavartiolaitoksen sotilaallisen maanpuolustuksen ja rajojen valvonnan kulut sekä sotilas- ja siviililäkkeet. Tärkeää on myös, että laskentamallia tai kansallista budjetointia kehitetään jatkossa siten, että kaikki Nato-jäsenyyden aiheuttamat kustannukset eri hallinnonaloilta voidaan lukea mukaan 2 prosentin tavoitteeseen.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että tällä hetkellä useat jäsenvaltiot eivät saavuta asetettua 2 prosentin tavoitetta puolustusmenojen BKT-osuudesta, mutta ne ovat Madridin huippukokouksessa (vuonna 2022) poliittisesti sitoutuneet tavoitteen saavuttamiseen vuoden 2024 loppuun mennessä. Niin ikään muuttunut turvallisuustilanne ja Nato-jäsenyyden tuomat velvoitteet merkitsevät puolustusmenoihin kohdistuvia kasvupaineita, vaikka 2 prosentin tavoite onkin suositusluonteinen.

Valiokunta katsoo, että arvioitaessa 2 prosentin tavoitteen saavuttamista, etenkin suurten strategisten hankintojen päättyessä, on esiin tuotava myös Suomen kustannustehokas asevelvollisuusjärjestelmä ja siitä muodostuvan laajan reservin käyttö verrattuna palkka-armeijasta aiheutuviin menoihin.

### *Talousyhteistyö*

Valiokunta nostaa lisäksi esiin, että Nato pyrkii Pohjois-Atlantin sopimuksen 2 artiklan mukaisesti poistamaan ristiriitoja kansainvälisestä talouspolitiikasta sekä edistämään maiden välistä talousyhteistyötä. Tämä avaa mahdollisuuksia suomalaiselle talous- ja elinkeinopolitiikalle ja vaukuttaa liiketoimintaympäristöä. Jäsenyys tarjoaa yrityksille mahdollisuuden osallistua Naton budjetista rahoitettaviin hankintoihin ja hankkeisiin sekä parantaa mahdollisuuksia osallistua Naton virastojen kautta toteutettaviin hankintoihin ja projekteihin. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa nostettiin esiin, että ns. kaksikäyttöteknologioilla on yhä suurempi rooli puolustusteknologisissa ratkaisuisissa, ja merkittäviä mahdollisuuksia nähtiin mm. digitaalisille ratkaisuille ja kommunikaatioteknologialle.

Valiokunta korostaa, että teollisuudella ja sitä tukevalla tutkimus- ja tiedeyhteisöllä on keskeinen merkitys suorituskykyjen edellyttämien teknisten ratkaisujen ja palveluiden tuottajana. Tarpeen on siten luoda kansalliset prosessit ja resurssit, joilla mahdollistetaan näiden tahojen osallistuminen pitkäjänteisesti Naton keskeisiin yhteistyöfoorumeihin (kuten Nato Industrial Advisory Group ja Science and Technology Organisation). Tärkeää on myös, että kyetään käyttämään tarjolla oleva ohjelmarahoitus täysimääräisesti (esim. turvallisuusinvestointiohjelmasta, DIANA-aloitteesta ja Innovaatorahastosta) ja huolehditaan tarvittavasta kansallisesta rahoitusosuudesta.

### *Eduskunnan budjettivalta ja valtion talouden kestävyys*

Eduskunnan budjettivallan säilymisen kannalta on keskeistä, että Naton rahoituksesta päätetään Naton neuvostossa jäsenvaltioiden konsensuspääöksellä. Lisäksi eräissä tilanteissa Suomi maksaa oman päätöksensä perusteella osuuden jäsenmaiden keskinäisestä rahoituksesta tai monikanallisesta erityisrahoituksesta.

## **Valiokunnan lausunto VaVL 20/2022 vp**

Valiokunta pitää tärkeänä huolehtia siitä, ettei Nato-jäsenyys heikennä Suomen budjettiprosessiin kuuluvia demokratian ja läpinäkyvyyden vaatimuksia. Jatkossa valmistelun lähtökohtana ei voi myöskään olla se, että Nato-jäsenyydestä aiheutuvat kaikki lisätarpeet katettaisiin budjettirahoitusta kasvattamalla, koska Suomen julkisessa taloudessa vallitseva menojen ja tulojen rakenteellinen epätasapaino on pidemmällä aikavälillä huolestuttava. Valtiovarainministeriön arvion mukaan nykyisillä päätöksillä kestävyysvajeen arvioidaan olevan noin 9 mrd. euroa vuoden 2026 tasolla. Lisäksi julkiseen talouteen liittyy poikkeuksellisen paljon riskejä, kuten yleinen talouskehitys, koronapandemian uudet aallot sekä palkkojen ja korkojen nousun vaikutukset.

Julkisen talouden tilanne tulee heijastumaan kaikkiin resurssikysymyksiin, ja jokaista uutta lisäresurssia joudutaan arvioimaan kriittisesti. Näin ollen myös Nato-jäsenyyden aiheuttamien lisätarpeiden osalta joudutaan punnitsemaan, missä määrin ne voidaan hoitaa uudelleenkohdentamalla jo olemassa olevia voimavaroja. Valiokunta katsoo lisäksi tarpeelliseksi harkita myös kustannusten arviointia nykyistä selontekokautta pidemmällä aikavälillä, jotta menoja voitaisiin halpita ja jaksottaa aiempaa paremmin.

### **VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS**

Valtiovarainvaliokunta esittää,

*että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

## Valiokunnan lausunto VaVL 20/2022 vp

Helsingissä 20.1.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johannes Koskinen sd  
jäsen Anders Adlercreutz r  
jäsen Tarja Filatov sd  
jäsen Timo Heinonen kok  
jäsen Vilhelm Junnila ps  
jäsen Esko Kiviranta kesk  
jäsen Jari Koskela ps  
jäsen Pia Lohikoski vas  
jäsen Riitta Mäkinen sd  
jäsen Raimo Piirainen sd  
jäsen Sari Sarkomaa kok  
jäsen Sami Savio ps  
jäsen Iris Suomela vihr  
jäsen Ville Vähämäki ps  
varajäsen Sari Essayah kd  
varajäsen Kalle Jokinen kok  
varajäsen Anne Kalmari kesk  
varajäsen Anneli Kiljunen sd  
varajäsen Merja Kyllönen vas  
varajäsen Jari Leppä kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mari Nuutila