Puolustusvaliokunta 22.10.2015

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2016 ja Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2016—2019

1 Puolustusvoimien materiaalisen valmiuden menot

Materiaalisen valmiuden menojen osuutta sotilaallisen maanpuolustuksen menoista (=puolustusmateriaalihankinnat + puolustusvoimien toimintamenot) on seurattu viime vuosina puolustusvoimauudistuksen yhteydessä määritellyillä kriteereillä. Hankinnoista aiheutuvia arvonlisäveromenoja ei ole otettu huomioon tässä tarkastelussa. Materiaalisen valmiuden menoihin on luettu puolustusmateriaalihankintojen ohella puolustusvoimien toimintamenoihin sisältyvät materiaalin kunnossapidon ja joukkojen varustamisen menot (pl. palkat).

Miljoonaa euroa	2012 Toteuma	2013 Toteuma	2014 Toteuma	2015 Arvio	2016 Arvio
Materiaalisen valmiuden menot yhteensä	865,4	912,8	732,3	777,8	1 000,6
Puolustusmateriaalihankinnat	615,4	646,8	433,3	420,8	595,7
Toimintamenoihin sisältyvät materiaalin kunnossapidon ja joukkojen varustamisen menot (pl. palkat)	250,0	266,0	299,0	357,0	404,9
Sotilaallisen maanpuolustuksen menot *)	2 347,1	2 406,4	2 290,9	2 263,9	2 462,1
Materiaalisen valmiuden menojen osuus sotilaallisen maanpuolustuksen menoista (%)	36,9 %	37,9 %	32,0 %	34,4 %	40,6 %

*) Ei sisällä maanpuolustusjärjestöjen toiminnan tukemiseen liittyviä menoja (n. 2 milj. euroa/vuosi).

Taulukossa esitetyt vuoden 2016 tiedot perustuvat 28.9.2015 eduskunnalle annettuun hallituksen talousarvioesitykseen.

Puolustusvoimat on esittänyt vuoden 2016 talousarvioesityksen tarkistuksena n. 50 milj. euron määrärahasiirtoa puolustusmateriaalimomentilta puolustusvoimien toimintamenoihin. Siirrettävä määräraha on kuitenkin tarkoitus käyttää toimintamenomomentille budjetoitaviin materiaalisen valmiuden menoihin eli varustamiseen ja materiaalin kunnossapitoon kuten varaosiin.

Materiaalin kunnossapitomenot sisältävät vuoden 2015 talousarviossa myönnetyn Kunnossapidon kumppanuus (Millog) tilausvaltuuden menot. Tilausvaltuuden vuosiosuus on 99,9 milj. euroa vuonna 2015 ja 99,2 milj. euroa vuonna 2016. Vuoden 2015 alussa toteutettu kunnossapidon kumppanuuden laajennus näkyy kulurakenteen muutoksena siten, että se kasvattaa ostopalveluja (n. 40 milj. euroa/vuosi) ja vähentää vastaavasti puolustusvoimien palkkausmenoja.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

Materiaalisen valmiuden menojen kehitystä tarkasteltaessa tulee huomata, että puolustusmateriaalihankintojen toimitus- ja maksuaikataulut vaikuttavat hyvin keskeisesti siihen, mikä on puolustusmateriaalihankinnoista aiheutuvien menojen määrä kunakin vuonna.

2 Varusmieskoulutus ja kertausharjoitukset

Puolustusvoimat turvaa koulutustapahtumien ja harjoitusten laadukkaan toteuttamisen käytössä olevien resurssien puitteissa. Vuonna 2016 varusmiesten sotaharjoitusvuorokaudet ylläpidetään suunnitellulla tasolla (35 sotaharjoitusperusteista maastovuorokautta). Reservin koulutuksen osalta voidaan ylläpitää 18 000 koulutetun reserviläisen vuosittaisen tason koko suunnittelukaudella.

Puolustusvoimauudistuksen yhtenä tavoitteena on turvata varusmiesten peruskoulutuskauden aikana 2,5 kouluttajaa koulutusjoukkuetta kohden. Peruskoulutettuja kouluttajia on kohdennettu kaksi kouluttajaa/koulutusjoukkue. Sopimussotilaiden palkkaamisella on voitu kohdentaa 0,5 kouluttajaa koulutusjoukkueisiin.

Tavoitteeksi asetettu 2,5 kouluttajan taso pidetään yllä vuonna 2016. Suunnittelukaudella vuodesta 2017 eteenpäin Puolustusvoimiin kohdistuvien konsernisäästöjen vuoksi joudutaan tarkastelemaan muun muassa tavoitteeksi asetetun 2,5 kouluttajamäärän toteutumista. Edellä mainitut säästötoimenpiteet rajoittanevat mahdollisuutta palkata tarvittava määrä sopimussotilaita kouluttajatehtäviin.

Puolustusvoimat on laatimassa, osana suorituskykyisten joukkojen tuottamista, asevelvollisten koulutuksen kehittämissuunnitelman, jonka toteutumista seurataan ja arvioidaan vuosittain. Sodan ajan joukkojen kouluttaminen edellyttää riittävän harjoitusmäärän ja sen edellyttämät kouluttajaresurssit vuodesta 2017 alkaen.

3 Sotilaallinen kriisinhallinta

Hallitusohjelman mukaan Suomi jatkaa aktiivista osallistumista kansainväliseen kriisinhallintaan. Osallistuminen sotilaallisiin rauhanturvaoperaatioihin vähenee siten, että jatkossa keskitytään merkityksellisimpiin ja vaikuttavimpiin operaatioihin. Sotilaallisen kriisinhallinnan momenteille on kohdistettu yhteensä 5 milj. euron säästö vuodelle 2016, 10 milj. euroa vuodelle 2017 sekä 15 milj. euroa vuosille 2018 ja 2019. Sotilaallisen kriisinhallinnan sirpaloituneisuus vähenee supistusten myötä.

Sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahat 2013–2019

Miljoonaa euroa	2013 Toteuma	2014 Toteuma	2015 Arvio	2016 Arvio	2017 Arvio	2018 Arvio	2019 Arvio
PLM 27.30.20 (Sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenot)	61 478	57 266	47 422	36 557	36 257	35 357	27 357
UM 24.10.20 (Sotilaallisen kriisinhallinnan ylläpitomenot)	43 503	54 215	58 627	49 000	33 000	28 000	35 500
YHTEENSÄ	104 981	111 481	106 049	85 557	69 257	63 357	62 857

Sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisen tärkeimpänä hyötynä on puolustusvoimien suorituskykyjen - koulutuksen, kaluston ja taktiikoiden - kehittäminen vaativissa olosuhteissa.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

Vuoden 2016 alussa Suomi osallistuu 12 sotilaallisen kriisinhallinnan operaatioon yhteensä noin 480 sotilaalla. Vuosina 2017–2019 (2020) rahoituskehys mahdollistaa 200–300 rauhanturvaajan ylläpitämisen 7-9 operaatiossa. Osallistuminen uusiin operaatioihin rahoitetaan sotilaallisen kriisinhallinnan momenttien varalla-kohdasta tai lisätalousarviomenettelyn kautta. Vuonna 2016 varalla-kohdan rahoituksella ei kyetä osallistumaan uusiin operaatioihin. Liikkumavaraa on enemmän jatkovuosien 2017–2019 aikana.

Libanonin UNIFIL-operaatio on Suomen tärkein kriisinhallinnan joukkokontribuutio. Libanonin kriisinhallintajoukon kulut ovat vuonna 2016 noin 44 % koko sotilaallisen kriisinhallinnan budjetista. Jatkovuosina kulut pienenevät merkittävästi. Kustannuksiltaan seuraavaksi suurimmat operaatiot ovat Afganistanin RS-operaatio sekä Irakin koulutusoperaatio, jotka molemmat edustavat noin 10 % kokonaisbudjetista. Kriisinhallintaosallistumistamme linjataan TP-UTVA:ssa kaksi kertaa vuodessa kriisinhallintakatsausten käsittelyn yhteydessä. Syksyn 2015 kriisinhallintakatsaukseen on tarkoitus laatia aiempaa analyyttisempi tarkastelu Suomen osallistumisesta sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin erityisesti niiden vaikuttavuuden näkökulmasta.

Vuonna 2016 Suomen osallistumisen Afganistanissa on tarkoitus keskittyä Kabuliin vahvuuden samalla supistuessa. Suomen osallistumisesta Afganistanin operaatioon vuoden 2016 jälkeen ei ole tehty suunnitelmaa tai päätöstä. Suomi seuraa Afganistanin tilannetta ja jos konkreettisia pyyntöjä Suomelle tulee, niitä tarkastellaan erikseen.

4 Varaosavaje

Varaosat ja kunnossapito on puolustusvoimien materiaalin ja järjestelmien välttämätön osa sekä yksi materiaalin elinjakson merkittävä kustannustekijä. Hankintahinnan lisäksi huomiota onkin kiinnitettävä kaikkiin elinjakson kustannuksiin jo puolustusmateriaalihankinnan valmisteluvaiheessa. Huoltosopimukset pyritään tekemään samanaikaisesti kuin hankinta.

Puolustusvoimien materiaalihankinnoissa hankitaan tyypillisesti samassa yhteydessä varaosia noin muutaman vuoden normaalikulutusta vastaava määrä. Materiaalijärjestelmän käytön alkuvuosina määritellään tarkemmin todellinen varaosatarve huomioiden mm. elinjakso sekä Suomen puolustusvoimien käyttöolosuhteet. Kokemuksen perusteella Suomen on tarpeen tyypillisesti sovittaa alaspäin varaosatarvemäärittelyjä siitä, mitä tarve esimerkiksi isommissa samaa kalustoa käyttävissä maissa on ollut.

Kumppanuus on merkittävä tekijä varaosahuollossa. Maavoimien osalta varaosahankinnat toteuttaa nykyisin pitkälle Millog oy puolustusvoimien puolesta. Kumppanoituminen teollisuuden kanssa kehittää materiaalitoimintaa ja saa aikaan tehokkaamman varaosien hallinnan ja seurannan. Lisäksi varaosahuollossa pyritään hyödyntämään monikansallisia yhteistyöjärjestelyjä.

Normaaliajan varaosien kulutuksen lisäksi on tarkasteltava sitä, mikä on varaosatarpeen muutos häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa. Esim. varaosatarpeen kasvu valvontatutkan siirtyessä toimimaan ympärivuorokautisesti sen sijaan että se toimii vuorokaudessa 6-8 tuntia. Periaatteena on, että ns. kriittisten järjestelmien varaosien tulisi olla hankittuna puolustusvoimille jo normaalioloissa, mutta ei yli suunnitellun elinjakson kokonaistarpeen.

Toisessa ääripäässä ollaan jos materiaalia ja laitteita ryhdytään purkamaan varaosatarpeen tyydyttämiseksi. Monista eri syistä puolustusvoimien varaosamäärät ovat vuosien mittaan jääneet jälkeen tavoitevahvuudesta. Viime vuosien säästöpaineet ovat myös leikanneet

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

varaosista. Varaosavaje on riippuvainen siitä, mitkä järjestelmät luetaan kriittisiksi ja kuinka suuriksi määritellään näiden järjestelmien varaosien optimivahvuudet. Puolustushallinnon pyrkimyksenä on jatkossa hillitä ja mahdollisuuksien mukaan pienentää varaosavajetta.

Pääesikunta on arvioinut, että kaikkia materiaalin kunnossapidon määrärahoihin liittyviä paineita ei tulla kattamaan. Kunnossapitoon jää vaje tarvelaskelmaan nähden. Varaosavajeen kasvu ei vielä vuonna 2016 vaaranna toiminnan tasoa, mutta heikentää valmiutta. Kunnossapidon rahoitustarve kasvaa kun uusia entistä teknisempiä järjestelmiä käyttöönotetaan. Aiemmin itse tehty kunnossapitotyö korvautuu kalliimmilla huoltosopimuksilla ja varaosilla. Kunnossapidon osalta on käynnissä erillisselvityksiä, joiden pohjalta tarkennetaan kehyskauden tarpeita. Puolustusvoimien esittämät määrärahakohdennukset liittyvät osin kunnossapidon vajeen kattamiseen.

Puolustusministeriö on osaltaan ohjeistanut kehysohjeessaan vuosille 2017-2020 tasapainottamaan investointihankkeiden ja varaosahankintojen suhdetta siten, toiminnan tason edellyttämät välttämättömät varaosahankinnat voidaan varmistaa ja ettei kumulatiivista varaosavajetta synny vuosien 2017-2020 aikana.

5 Tilahallinta

Kiinteistömenoihin käytetään vuonna 2016 noin 259 milj. euroa, joka sisältää voimassa olevan kehyksen sisältämän 5m€ säästön. Summasta tilavuokrien osuus on n. 153 milj. euroa ja palveluostojen n. 106 milj. euroa. Kehys sisältää n. 13 milj. euroa Senaatti kiinteistöjen uuden vuokramallin mukaista korotusta, johon on saatu lisärahoitus. Tilahallinnan investoinnit lisäävät määrärahatarvetta merkittävästi. Toistaiseksi voimassa olevan arvion mukaan määrärahatarpeen kasvu vuonna 2019 olisi 23 milj. euroa vuoteen 2016 verrattuna. Senaatti-kiinteistöjen investointikehyksen merkittävä pieneneminen ja puolustusvoimien säästötarpeet tulevat kuitenkin vielä muuttamaan tätä arviota. Esimerkiksi räjähdevarastoinnin uudishankkeet ovat tällä hetkellä osin pysähdyksissä, koska Senaatti-kiinteistöjen investointikehyksien ja uusien rakennushankkeiden priorisointikriteerien vaikutuksia selvitetään parhaillaan.

Tilahallintaan suunnitellaan kehittämistoimenpiteitä, joilla tavoitellaan vuodesta 2019 alkaen vuotuista 27 milj. euron säästöä. Toimenpiteitä ovat kohteista luopuminen, investointisuunnitelman tarkistaminen sekä kiinteistöpalveluiden tason tarkistaminen.

6 Sotilaseläkkeet eläkeuudistuksessa

Mikäli hallituksen esitys eläkeuudistuksesta menee läpi esitetyssä muodossa ja uusi laki astuu voimaan 1.1.2017, pienenee vuoteen 2025 jatkuvan siirtymäkauden jälkeen ammattisotilasreservi noin 600 henkilöllä (300 / eläkeoikeuden siirtymisvuosi). Tästä syntyvä vaje on kyettävä korvaamaan sodan ajan suorituskyvyn ylläpitämiseksi lisäämällä nopeasti valmiuteen saatavaa henkilöstöä. Rauhan ajan sotilasvirkojen määrän lisäämisestä 600:lla aiheutuisi noin 40 miljoonan euron vuosittaiset lisäkustannukset.

Yhtenä ratkaisuna pidettyyn puolustusvoimien määräaikaisten sotilasvirkojen määrän kasvattamiseen liittyy ainakin seuraavia ongelmia:

- Osaamisen varmistamiseksi määräaikaisuuden tulee kestää noin 10 vuotta, mutta palvelukseen halutaan vain 3-4 vuodeksi. Esimerkiksi Ruotsissa harkitaan tämän takia muutoksia nykyiseen palvelusjärjestelmään.
- Riittävä palvelusaika edellyttää palvelussuhteen ehtojen (käytännössä palkkauksen) kilpailukyvyn ylläpitämistä sekä sotilaiden uudelleenkoulutuksen tukemista

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

määräajan päättymistä varten. Sekä palkkauksen kehittäminen että lisääntyvä uudelleenkoulutus kasvattavat merkittävästi puolustusvoimien toimintamenokustannuksia.

- Määräajaksi täytettävien sotilasvirkojen määrän kasvaminen edellyttää sotilaskoulutuksen aloituspaikkojen lisäämistä. Myös tämä lisää koulutuskustannuksia ja edellyttää lisähenkilöstön kohdentamista koulutustehtäviin.
- Määräaikaisuuden päättymisen jälkeen sotilasammatillisesti koulutetun reservin osaamista on ylläpidettävä erikseen heitä varten suunnitellulla kertauskoulutuksella ja kertausharjoituksilla, joista aiheutuu lisäkustannuksia.

Merkittävien lisäkustannusten ja toimivuuteen liittyvien epävarmuustekijöiden takia määräaikaisten sotilasvirkojen määrän lisääminen ei korjaa lakiesityksen ammattisotilasreserville aiheuttamia negatiivisia vaikutuksia. Nykyinen eläkelaki mahdollistaa upseerien ja opistoupseerien jäämisen eläkkeelle 48 vuoden iässä siten, että palvelusajan mukaan karttuneen sotilaseläkkeen maksaminen alkaa 55 vuoden iässä. Ensimmäiset opistoupseerit voivat tehdä tämän ratkaisun vuonna 2016 ja upseerit vuonna 2018. Kyseessä on henkilön oma, subjektiivinen ratkaisu, joten ammattisotilasreservin ylläpito ei voi perustua sen varaan. Poistuman ennakoimattomuus voi myös pahimmillaan johtaa ongelmiin puolustusvoimien rauhan ajan tehtävien hoidossa.

Puolustushallinnon arvion mukaan hallituksen esitykseen sisältyvä, ilman erillistarkastelua tehtävä vanhuuseläkeiän lisäsopeuttaminen yleiseen eliniän muutokseen merkitsee lakiehdotuksen perustelujen mukaisesti sitä, että käytännössä vanhuuseläkeiän saavuttavia sotilaita ei voitaisi enää käyttää sodan ajan tehtäviin. Vuoden 2030 jälkeen sodan ajan joukkoihin ei olisi enää käytettävissä nykyisen kaltaista ammattisotilasreserviä. Muilta osin lakiesityksen käytännön vaikutukset puolustusjärjestelmän perusteisiin eivät ole vielä yksilöitävissä. Esitetyillä muutoksilla on kuitenkin huomattava negatiivinen vaikutus Suomen puolustusjärjestelmään poikkeusoloissa.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi