12.5.2016

Hallintopoliittinen osasto

Puolustusvaliokunta 17.5.2016

Hallituksen vuosikertomus 2015 (K 10/2016 vp)

1 Suomen puolustus muuttuneessa toimintaympäristössä

Pohjoisten alueiden ja Itämeren alueen geostrateginen merkitys on kasvanut ja sotilaallinen aktiivisuus alueella on lisääntynyt korostaen valmiuden sekä aluevalvonnan merkitystä. Erityisesti on otettava huomioon Venäjän toiminta Ukrainassa sekä kehitys ja toiminta alueellisena suurvaltana, joka pyrkii monin eri keinoin lisäämään vaikutusvaltaansa. Venäjän sotilaallinen aktiivisuus lähialueellamme (ml. arktiset alueet) on lisääntynyt ja se toteuttaa voimapolitiikkaansa yhdistelemällä eri voimankäytön keinoja.

Suomen puolustusta kehitetään toimintaympäristössä, jossa riippuvuutemme erityisesti kansainvälisestä yhteistyöstä on merkittävää, varsinkin modernien asejärjestelmien osalta. Yhteenvetona voidaan todeta, että laadulliset ja määrälliset vaatimukset puolustukselle kasvavat samalla kun puolustukseen käytettävissä olevat voimavarat säilyvät varsin rajallisina.

Vuonna 2015 vietiin päätökseen edellisen hallituksen linjaama puolustusvoimauudistus, ja puolustusvoimien toiminnan taso palautettiin tehtävien ja suorituskykyisten joukkojen edellyttämälle tasolle vuosien 2012–2014 madalletun tason jälkeen. Samalla käynnistettiin uuden hallitusohjelman toimeenpano, jossa keskeisenä lähtökohtana on huolehtia puolustuksen uskottavuudesta kaikissa tilanteissa.

Puolustushallinto aloitti hallitusohjelman linjausten mukaisesti ilma- ja meripuolustuksen poistuvien strategisten suorituskykyjen korvaamisen valmistelun.

Turvallisuustilanteen muutokset edellyttävät nopeaa ja joustavaa reaktio- ja päätöksentekokykyä. Puolustukseen kohdennettavien määrärahojen lisäksi kyse on myös muista toimintaedellytyksistä, joihin voidaan vaikuttaa ajantasaisen lainsäädännön keinoin sekä johdonmukaisella yhteistyöllä niin kansallisesti kuin kansainvälisesti.

Puolustuselonteossa on keskeistä määritellä puolustuspoliittiset linjaukset puolustuskyvyn ylläpidolle, kehittämiselle ja käytölle. Selonteon tavoitteena on saada poliittinen tuki puolustuksen kehittämiselle sekä aikaansaada ennustettavuutta puolustuksen kehittämiseen, koska sotilaallinen maanpuolustus perustuu yli hallituskausien ulottuvaan pitkäjänteiseen ja johdonmukaiseen suunnitteluun. Puolustuskyvyn ylläpitoon ja kehittämiseen liittyvissä poliittisissa linjauksissa on huomioitava suorituskykyjen koko elinjakso. Puolustuskyvyn ylläpidon ja kehittämisen keskeisiin haasteisiin on varauduttava jo tällä vuosikymmenellä ja suunnittelun näköala on ulotettava aina 2020-luvulle.

2 Puolustusministeriön toimialan tuloksellisuus

Puolustusministeriön hallinnonalan tehtävät ja toiminnan tulokset (ns. suoritteet ja vaikutukset) liittyvät varautumiseen sekä yhteiskunnan toimintakykyyn poikkeusoloissa. Sen vuoksi tulosten todentaminen normaalioloissa on osin haastavaa.

Hallinnonalalla yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden aikajänne (esim. suorituskykyinen puolustusjärjestelmä) on myös todellisuudessa huomattavan pitkä, koska puolus-

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

tusvoimien suorituskykyhankkeissa kehitettävien joukkojen ja järjestelmien elinjakso on n. 25 vuotta. Siksi yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tarkastelu lyhyellä aikavälillä ei välttämättä anna perusteltua kuvaa hallinnonalan vaikuttavuuden kehityksestä pitkällä aikavälillä.

Hallituksen vuoksikertomuksessa on esitetty puolustusministeriön arvio kehityksen suunnasta kunkin vaikuttavuustavoitteen osalta. Viime kädessä kyse on kokonaisarvioinnista, jossa ei tarkastella pelkästään yksittäisten toiminnallisten tulostavoitteiden toteumia.

Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutuminen

Tavoite	Arvosana
Suomen etujen mukainen puolustuspolitiikka	Hyvä
Suorituskykyinen puolustusjärjestelmä	Tyydyttävä
Turvallinen yhteiskunta	Hyvä
Kansainvälisen turvallisuuden vahvistaminen	Hyvä

Arvioinnissa käytetty asteikko: "Erinomainen, Hyvä, Tyydyttävä, Välttävä, Tavoitteesta luovuttu/Heikko".

2.1 Suomen etujen mukainen puolustuspolitiikka

Puolustuskykyä kehitettiin valtioneuvoston v. 2012 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon linjausten pohjalta. Vuonna 2015 ryhdyttiin lisäksi toimeenpanemaan hallitusohjelmaan kirjattuja, hallinnonalan toimintaedellytysten kannalta keskeisiä hankkeita: puolustusselonteon laatiminen, strategiset suorituskykyhankkeet, kansainvälistä apua sekä tiedustelua koskevat lainsäädäntöhankkeet sekä parlamentaarisen selvitysryhmän suosittelema määrärahalisäys puolustusmateriaalin hankintaan. Suomi syvensi kansainvälistä puolustusyhteistyötä EU:n jäsenenä, Naton kumppanina ja Pohjoismaiden kesken puolustuskyvyn tukemiseksi. Kahdenvälisessä yhteistyössä korostui puolustusyhteistyö Yhdysvaltojen ja Ruotsin kanssa.

2.2 Suorituskykyinen puolustusjärjestelmä

Hallinnonalan vaikuttavuuden ja puolustusvoimien toiminnallisen tuloksellisuuden tärkein tekijä on puolustusvoimien kyky toteuttaa lakisääteiset tehtävänsä. Sen perustana on tarkoituksenmukainen rauhan ajan organisaatio ja toimintamalli ja sillä tuotettu sodan ajan suorituskyky. Edellytyksiä puolustusjärjestelmän suorituskyvylle ja sen kehittämiselle voidaan lisäksi arvioida tarkastelemalla kehitystä seuraavilla osa-alueilla: materiaalinen valmius, henkilöstö sekä infrastruktuuri ja tilahallinta. Lisäksi voidaan tarkastella sitä, tukeeko puolustusvoimien rauhan ajan toiminnan taso riittävällä tavalla puolustusvoimien suorituskykyjen ylläpitoa pitkällä aikavälillä.

Tarkasteltaessa edellytyksiä puolustusjärjestelmän suorituskyvylle ja sen kehittämiselle voidaan esittää seuraavia johtopäätöksiä:

- Toimintaympäristön muutos on otettu huomioon puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien (tilannekuva, aluevalvonta ja alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, valmiuden säätely) toteutuksessa.
- Puolustusvoimauudistuksen rakenteelliset ja toiminnalliset muutokset on toteutettu. Puolustusvoimien henkilöstömäärää on vähennetty uudistuksen yhteydessä, mutta henkilöstömenojen kehitystä on seurattava. Puolustusvoimien toimitilojen määrää joudutaan edelleen vähentämään kustannussyistä.
- Palautettu puolustusvoimien toiminnan taso tukee suorituskykyjen ylläpitämistä.

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

- Puolustusvoimien materiaalisessa valmiudessa on puutteita. Puolustusvoimien rahoitusta on jouduttu kohdentamaan materiaalihankinnoista materiaalin kunnossapitoon ja toiminnan tason palauttamiseen. Lisäpaineita toiminnan rahoitukselle asettavat jatkossa muuttuneen toimintaympäristön vaikutuksesta kohoavat valmiusvaatimukset.
- Toimintamenopaineiden kattamiseksi tehtävien määrärahan uudelleenkohdennusten johdosta ollaan lähivuosina tinkimässä joidenkin hankittavien järjestelmien ja välineiden lukumääristä. Puolustusvoimien kehittämisohjelmakokonaisuuden suunnitteluperusteena on ollut kehyksen sisäisten määrärahasiirtojen jälkeinen taso, joten kehittämisohjelmalla rakentuva puolustuskyky vastaa minimitasolla toimintaympäristön muutokseen. Edellytyksenä kuitenkin on, että strategisiin suorituskykyhankkeisiin osoitetaan erillinen rahoitus.
- Puolustusvoimien tehtävien toteuttaminen edellyttää nykyistä korkeampaa toimintavalmiutta kaikissa puolustushaaroissa sekä kyberpuolustuskykyä, joita nykyinen rahoitustaso ja lainsäädäntö eivät kaikilta osin mahdollista.
- Puolustusvoimauudistuksella ja hallitusohjelman mukaisella puolustuksen lisärahoituksella on tasapainotettu sotilaallisen maanpuolustuksen kustannusrakennetta, mutta niillä ei ole ratkaistu materiaalisen valmiuden ylläpidon rahoitushaasteita pitkällä aikavälillä.

2.3 Turvallinen yhteiskunta

Puolustushallinnolla on tehtävien edellyttämä valmius tukea suorituskyvyillään, voimavaroillaan ja osaamisellaan muita viranomaisia yhteiskunnan turvallisuusstrategian periaatteiden mukaisesti. Tuki muille viranomaisille sisältää virka-avun, osallistumisen pelastustoimintaan sekä toisen viranomaisen tukemiseen sen antaessa apua toiselle valtiolle. Puolustusvoimat on toteuttanut kansallisen kyberstrategian toimeenpano-ohjelman mukaiset toimenpiteet. Turvallisuuskomitea ja sen sihteeristö kartoittivat varautumista hybridiuhkiin, selvittivät yhteiskunnan turvallisuusstrategian päivitystarvetta ja yhteensovittivat VALHA15-16 -valmiusharjoituksen valmisteluja.

2.4 Kansainvälisen turvallisuuden vahvistaminen

Kansainvälisellä kriisinhallinnalla ennaltaehkäistään ja rajoitetaan kriisejä ja niiden vaikutusten ulottumista Suomeen. Osallistuminen kriisinhallintaoperaatioihin kehittää Suomen puolustuksessa ja Suomeen vaikuttavissa kriiseissä tarvittavia valmiuksia ja kykyjä.

Vuonna 2015 Suomi osallistui 12 sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon ja kahteen sotilastarkkailijaoperaatioon. Sotilaallisen kriisinhallinnan painopiste oli Libanonin operaatiossa, Afganistanin Resolute Support -operaation käynnistämisessä sekä uuden koulutusoperaation perustamisessa Irakiin ja uuden ihmissalakuljetuksen vastaisen merioperaation perustamisessa Välimerelle. Vuoden 2015 aikana Suomen osallistumisvahvuus sotilaallisessa kriisinhallinnassa oli keskimäärin noin 500 sotilasta.

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

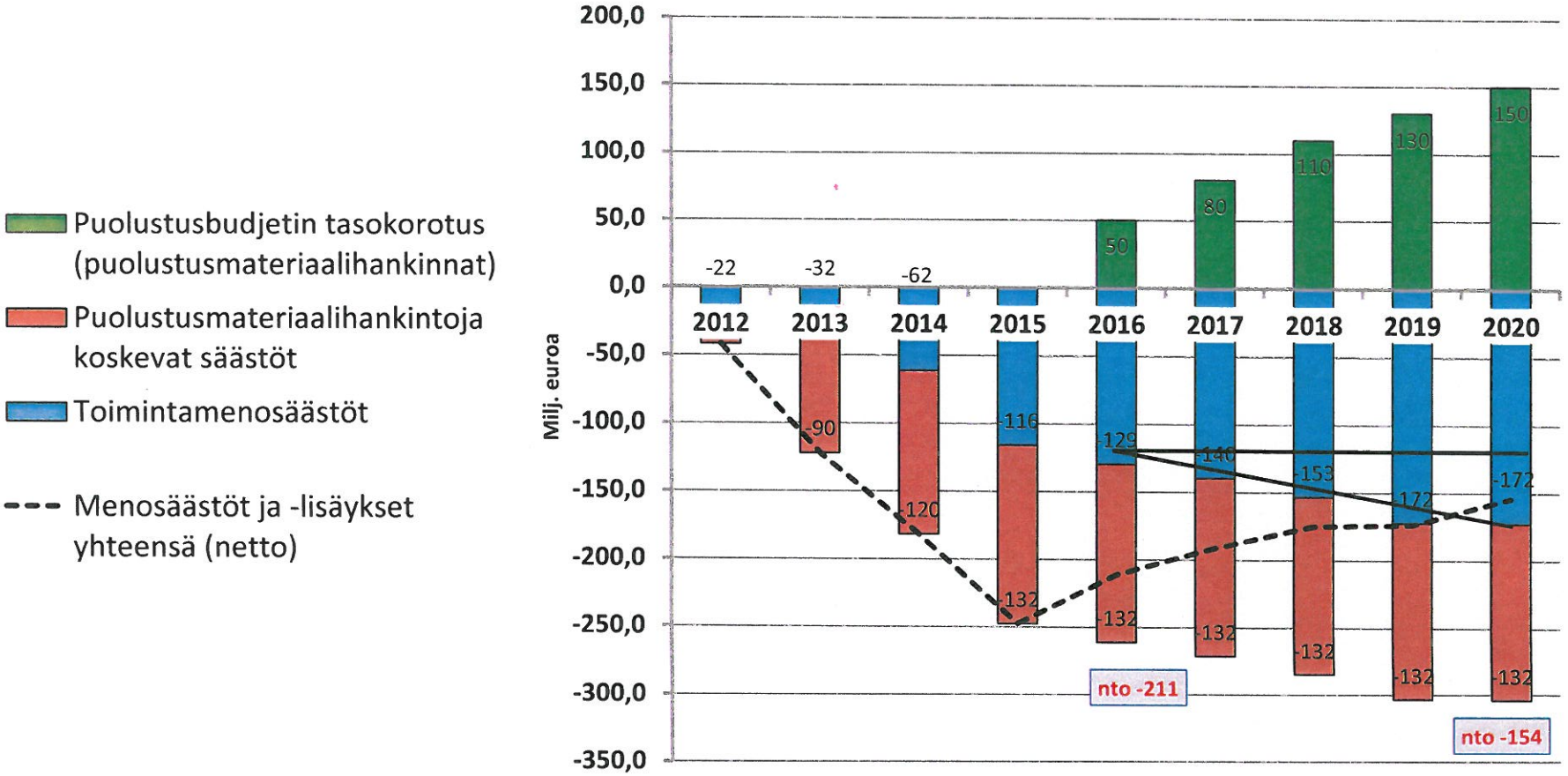
Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

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

Sotilaallista maanpuolustusta koskevat pysyvät menosäästöt ja -lisäykset



Tasokorotus ei sisällä Laivue 2020 -hankkeen rahoitusta.
Toimintamenosäästöissä ei ole otettu huomioon ns. kilpailukykysopimuksesta puolustusvoimien toimintamenomäärärahoihin aiheutuvia vähennyksiä.

Puolustusministeriö
Försvarsministeriet
Ministry of Defence