Puolustusvaliokunta 9.5.2018

VNS 1/2018 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2019−2022 - Pääluokka 27 Puolustusministeriön hallinnonala

1 Hallinnonalan määrärahat ja BKT-osuus

Valtioneuvoston 13.4.2018 hyväksymän julkisen talouden suunnitelman osana oleva valtiontalouden kehyspäätös vuosille 2019—2022 sisältää puolustusministeriön hallinnonalan menot seuraavasti:

(milj. euroa)	TA 2018	KEH 2019	KEH 2020	KEH 2021	KEH 2022
Kehykseen luettava	2 500	2 809	2 744	3 763	3 763
Kehyksen ulkopuolella (alv)	372	374	380	740	741
Pääluokka 27 yhteensä	**2 872**	**3 184**	**3 124**	**4 503**	**4 505**
Uudet tilausvaltuudet	1 775	285	309	688	222

Kehyskauden menoja lisäävät vuoden 2018 talousarvioon verrattuna lähinnä vuoden 2017 puolustusselonteossa mainitut rahoituskohteet:
- Laivue 2020 -hanke +817 milj. euroa (2019—2022),
- HX-hanke +1 mrd. euroa/v (2021—2022),
- hallitusohjelman mukainen asteittainen lisäys materiaali-investointeihin (2018: +110 milj. euroa, 2019: +130 milj. euroa ja 2020-: +150 milj. euroa)

Puolustusministeriön pääluokan menojen osuus valtion budjettitalouden menoista vaihtelee kehyskaudella 5,78 prosentin ja 6,51 prosentin välillä (5,15 % v. 2018). HX-hankkeen kehysvaraus nostaa osuutta huomattavasti vuosina 2021—2022. Arvioitu pääluokan menojen BKT-osuus nousee vastaavasti 1,3 prosentista v. 2019 1,8 prosenttiin v. 2022 (v. 2018 arvio 1,23 %).

Nato-kriteereillä[1] laskettuna puolustusmenojen arvioitu BKT-osuus nousee n. 0,2 prosenttiyksikköä, mikäli HX-hankkeen kehysvaraus otetaan huomioon. Lopullinen BKT-osuus riippuu bruttokansantuotteen kehityksestä ja menojen vuotuisesta ajoittumisesta sekä tässä tapauksessa erityisen paljon HX-hankkeen lopullisesta rahoituksesta ja maksuprofiilista.

2 Sotilaallisen maanpuolustuksen kehysmuutokset

Julkisen talouden suunnitelma sisältää sotilaallisen maanpuolustuksen (Puolustusvoimien toimintamenot + puolustusmateriaalihankinnat) osalta seuraavat kehysmuutokset kevään 2017 julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna:

Muutos (milj. euroa)	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
Indeksitarkistukset (netto)	+16,9	+16,9	+16,9	+16,9
Palkkausten tarkistukset	+29,0	+27,3	+27,3	+27,3
Sotilastiedustelulaki	+6,0	+7,8	+9,2	+10,5
JTS-mrd. tuottavuussäästö 0,3 %		-4,8	-9,6	-14,5

[1] Nato-kriteereillä laskettuna puolustusmenoihin sisällytetään ulkoministeriön pääluokassa olevat sotilaallisen kriisinhallinnan menot, osa Rajavartiolaitoksen menoista (sotilaallisen maanpuolustuksen ja rajojen valvonnan menot) sekä eläkemenot.

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

Siirto momentille 27.01.01 (PLM)	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1
LV2020-hanke, menoajoitusmuutos				-1,0
Palkkaliukumasäästö (kehysoikaisu)	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3
Muut kehysoikaisut (Kiky ym.)	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Muutokset yhteensä	**+49,3**	**+44,6**	**+41,1**	**+36,6**

Määrärahakehyksiin tehdyt lisäykset johtuvat indeksitarkistuksista, palkkausten tarkistuksista ja sotilastiedustelulaista. Vähennykset johtuvat pääosin hallituksen asettamista, uusista 0,3 % tuottavuussäästötavoitteista.

Puolustusministeriön hallinnonalan määrärahakehyksiin on tehty vakiintuneen käytännön mukaiset hinta- ja kustannustasotarkistukset. Kehykset on muutettu vuoden 2019 hinta- ja kustannustasoon tekemällä puolustusvoimien toimintamenoihin (pl. palkat), puolustusmateriaalihankintoihin ja sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenoihin ennakollinen 1,5 % ennakollinen kustannustasotarkistus. Kehyksiä on lisäksi tarkistettu vuoden 2017 toteutuneen indeksikehityksen perusteella. Em. indeksitarkistukset lisäävät nettomääräisesti sotilaallisen maanpuolustuksen kehyksiä 16,9 milj. euroa/vuosi.

Kehyksissä on otettu huomioon valtion sopimusratkaisuun 2018−2020 perustuvista palkkojen tarkistuksista aiheutuvat lisäykset, jotka ovat momentilla 27.10.01 (Puolustusvoimien toimintamenot) 29,0 milj. euroa vuonna 2019 ja 27,3 milj. euroa vuosina 2020−2022.

Valmisteilla oleva sotilastiedustelulaki lisää pysyvästi puolustushallinnon lakisääteisiä tehtäviä ja aiheuttaa lisärahoitustarvetta hallituksen lakiesityksessä (HE 203/2017 vp) kuvatulla tavalla. Puolustusvoimien toimintamenoihin on lisätty sotilastiedustelulain toimeenpanosta aiheutuviin menoihin 6,0-10,5 milj. euroa/vuosi. Lisäys on noin 60 % hallituksen lakiesityksessä ja Plm:n esittämästä lisärahoitustarpeesta. Lisärahoituksen saaminen on välttämätöntä johtuen uusista lisääntyvistä toimivaltuuksista ja tähän liittyvästä henkilöstön tarpeesta, koulutuskustannuksista sekä laitteiden ja järjestelmien hankinnoista ja niiden ylläpidosta aiheutuvista kustannuksista. Sotilastiedustelun sisäisen valvonnan ja viestinnän merkitys korostuu uusien toimivaltuuksien myötä, mikä aiheuttaa Puolustusvoimille lisäkustannuksia. Puolustusministeriölle aiheutuu lisämäärärahatarvetta sotilastiedustelun ohjauksesta ja laillisuusvalvonnan järjestämisestä uskottavalla tavalla.

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). Tähän liittyen valtion toimintojen digitalisaatiolle ja tuottavuuden kehittämiselle on asetettu vuosille 2020−2029 ajoittuva, kaikkia hallinnonaloja sitova vuosittainen tuottavuustavoite. Puolustusministeriön hallinnonalalla säästötavoite on 0,3 % toimintamenoista vähennettynä toimitilamenoilla. Nyt käytetyillä kohdennusperusteilla puolustushallinnon osuus suunnitellusta tuottavuussäästötavoitteesta on n. 4,8 milj. euroa vuonna 2020 ja se kasvaa vuosittain siten, että se on n. 48 milj. euroa vuonna 2029.

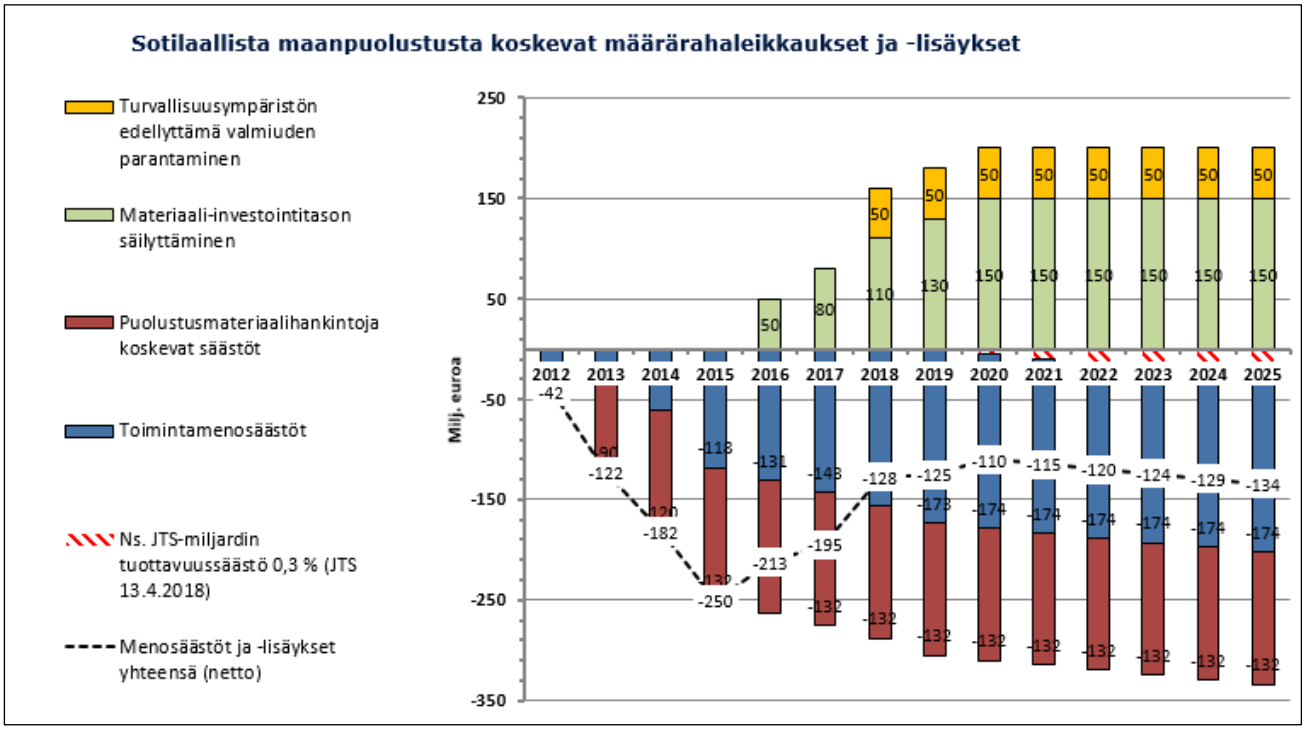
Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

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



3 Sotilaallisen maanpuolustuksen menorakenne

Puolustusmateriaalihankintoihin ja toimintamenorahoituksella tapahtuvaan joukkojen varustamiseen käytetään nykyään noin 22–23 % sotilaallisen maanpuolustuksen määrärahoista (22,7 % v. 2018 talousarviossa). Kun mukaan lasketaan myös materiaalin kunnossapito, materiaalisen valmiuden osuus sotilaallisen maanpuolustuksen menoista (pl. alv) on ollut viime vuosina noin 37–39 % (38,8 % vuoden 2018 talousarviossa).

Laivue 2020 –hanke nostaa puolustusmateriaalihankintojen ja joukkojen varustamisen osuuden sotilaallisen maanpuolustuksen menoista kehyskaudella 2019–2022 noin 29 prosenttiin sotilaallisen maanpuolustuksen menoista. Kunnossapito mukaan lukien materiaalisen valmiuden menojen osuus kasvaa noin 43 prosenttiin.

Puolustusmateriaalihankintojen toimitus- ja maksuaikataulut vaikuttavat oleellisesti materiaalihankinnoista aiheutuvien menojen määrään ja siten myös materiaalisen valmiuden menojen osuuteen sotilaallisen maanpuolustuksen menoista kunakin vuonna.

Kiinteiden henkilöstömenojen osuus sotilaallisen maanpuolustuksen menoista on ollut viime vuosina noin 28–29 %, ja tämä osuus on tulevalla kehyskaudella noin 27 %.

Kiinteistömenojen osuus sotilaallisen maanpuolustuksen menoista on ollut viime vuosina noin 11 %. Osuus säilynee tulevalla kehyskaudella noin 10–11 prosentissa materiaalisen valmiuden menojen kasvusta huolimatta.

Edellisessä sotilaallisen maanpuolustuksen menorakenteen tarkastelussa ei ole otettu huomioon HX-hankkeen kehysvarausta vuosille 2021–2022.

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

4 Strategiset hankkeet

Laivue 2020 –hankkeen 1,2 mrd. euron rahoituksesta pääosa on myönnetty vuoden 2018 talousarviossa n. 1,0 mrd. euron suuruisena tilausvaltuutena. Hankinnasta tehdään päätös vuoden 2018 kuluessa. Alukset on tarkoitus rakentaa vuosina 2019-2024. A-tarvikkeisiin liittyvien hankintojen rahoitus esitettäneen vuoden 2019 talousarvioon tilausvaltuutena. Tällä mahdollistetaan hankintojen integroituminen Laivue 2020 –hankkeen aikatauluun ja sopimukset vuoden 2019 aikana. Suunnitelmien mukaan uusi laivue on valmis vuonna 2027. Tuolloin kaikkien neljän aluksen on tarkoitus olla operatiivisessa valmiudessa.

Hornet-hävittäjien suorituskyvyn korvaamiseksi käynnistettyä HX-hanketta varten on varattu vuosien 2021—2022 kehykseen 1,0 mrd. euroa per vuosi. Puolustusselonteon mukaan uuden monitoimihävittäjän suorituskyvyn on suunniteltu olevan käytössä vähintään 30 vuotta eli 2060-luvulle asti. Hankinnan kustannusarvio on 7–10 mrd. euroa. Hankintapäätös on suunniteltu tehtäväksi vuonna 2021. Hankkeen valmistelu ja eteneminen vaatii resursseja jo kehyskauden alkupuoliskolla ennen kuin hankkeen varsinainen rahoitus on käytettävissä. Tarvittavat määrärahat pyritään kohdentamaan Puolustusvoimien kehittämisohjelman sisäisin rahoitusjärjestelyin.

5 Henkilöstö

Vuosina 2012–2014 toteutetussa puolustusvoimauudistuksessa puolustusvoimien koko ja perusrakenne mitoitettiin vastaamaan tiukkoja taloudellisia vaatimuksia sekä silloista, nykyistä matalamman uhkatason turvallisuusympäristöä. Puolustusvoimauudistuksessa palkatun henkilöstön määrä vähennettiin noin 12 000 henkilöön, joka on vähimmäistarve puolustusvoimien nykyisten tehtävien toteuttamiseksi.

Sodan ajan joukkorakenne määrittää puolustusvoimien henkilöstörakenteen. Henkilöstövoimavaroja kohdennetaan puolustusvoimien ydintehtäviin, kuten toimintavalmiuden ylläpitämisen, asevelvollisten kouluttamiseen sekä uusien suorituskykyjen ylläpidon ja kehittämisen edellyttämiin tehtäviin. Tavoitteena on ammattitaitoinen ja motivoitunut henkilöstö, joka on laadultaan ja määrältään riittävä sodan, erilaisten kriisien ja rauhan ajan tehtävien täyttämiseksi. Puolustusvoimien henkilöstön jaksamista seurataan. Puolustusvoimat jatkaa edelleen työhyvinvoinnin kehittämistä ja tekee tarvittavia toimenpiteitä henkilöstön jaksamisen ylläpitämiseksi.

Sotilaseläkejärjestelmän muutos ja opistoupseerien poistuman korvaamisen edellyttämät toimenpiteet, joilla turvataan ammattisotilasreservin riittävä kokonaismäärä, vaikuttavat henkilöstörakenteeseen. Sopimussotilasjärjestelmän tarkoituksena on ennen kaikkea varmistaa riittävä kouluttajamäärä (2,5 kouluttajaa / koulutusjoukkue) varusmieskoulutusta antavissa joukoissa.

Henkilöstörakennetta sekä koulutusjärjestelmää muutetaan kriisiajan vaatimusten perusteella. Henkilöstöjärjestelmää kehitettäessä otetaan huomioon valmiuden sekä kansainvälisen yhteistoiminnan ja sotilaallisen kriisinhallinnan asettamat vaatimukset. Lisäksi huomioidaan osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen.

Käsiteltävällä kehyskaudella henkilöstöresurssien osalta on olennaista, että toimintaympäristön kehitystä vastaavan puolustuskyvyn ylläpito ja sen kehittämisedellytykset varmistetaan. Tunnistettuja ylläpito- ja kehittämiskohteita kaudella ovat etenkin valmius, tiedustelu, kyberpuolustus ja poistuvien suorituskykyjen korvaaminen.

Eduskunnassa valmistelussa oleva tiedustelulainsäädäntö, kyberpuolustuksen kehittäminen ja vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen kehittämisen edellyttävät puolustusvoimien tehtäväkokoonpanon kasvattamista arviolta noin 200 tehtävällä. Digitalisaation ja keinoälyn käyttöönoton myötä syntyvä mahdollinen tuottavuuden tehostuminen huomioidaan tehtäväkokoonpanojen kehittämisessä. Kehyskaudella puolustusvoimat kehittää tehtäväkokoonpanoaan ja henkilöstörakennettaan asetettujen tehtävien mukaisesti suuntaamalla tarvittaessa henkilöstöresursseja uudelleen puolustusvoimien sisällä. Tavoitteena on asetettujen tehtävien ja henkilöstöresurssien tasapaino.

6 Sotilaallinen kriisinhallinta

Julkisen talouden suunnitelma sisältää puolustusministeriön pääluokassa olevien sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenojen osalta seuraavat kehysmuutokset kevään 2017 julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna:

Muutos (milj. euroa)	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
Afganistan	+3,9	+3,9	+3,9	+3,9
Irak	+11,9	+12,2	+12,4	+14,9
Libanon	+9,4	+11,6	+11,1	+13,7
Muut käyttösuunnitelmakohdat yht.	+2,5	-0,5	-1,8	-1,6
Indeksitarkistukset (netto)	+0,5	+0,5	+0,5	+0,5
Muutokset yhteensä	**+28,3**	**+27,8**	**+26,2**	**+31,5**

Ulkoasiainministeriön pääluokassa on lisätty kehyskaudelle suomalaisten kriisinhallintajoukkojen ylläpitomenoihin 17,6 milj. euroa/vuosi. Kriisinhallinnan kehyslisäykset johtuvat Libanonin ja Irakin operaatioiden jatkumisesta ja Afganistanin operaation vahventamisesta. Sotilaallisen kriisinhallinnan menokehys on kehyskaudella yhteensä (UM+PLM) 106,5—111,8 milj. euroa/vuosi.

Sotilaallisen kriisinhallinnan menot ovat viimeisten vuosien aikana pysytelleet noin 100 miljoonan euron tasolla (ulkoministeriön ja puolustusministeriön pääluokat yhteensä). Viime vuonna menot olivat noin 106 miljoonaa ja tänä vuonna menojen arvioidaan olevan noin 115 miljoonaa euroa, koska Libanonissa ollaan kahdessa eri kokoonpanossa. Sotilaallisen kriisinhallinnan kehystaso on vuosina 2019–2022 lähes 110 miljoonaa euroa vuodessa. Uudet osallistumispäätökset tai merkittävät käynnissä olevien operaatioiden vahvuuden tai suorituskyvyn muutokset vaatisivat lisärahoitusta. Lisärahoitustarpeisiin on varauduttava jatkossakin, sillä tulevia kriisinhallintaoperaatioita ei voida ennakoida.

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