MUISTIO
Laskentapäällikkö Pia Nieminen
Puolustusministeriö

5.9.2023

Puolustusvaliokunta

K 2/2023 vp Hallituksen vuosikertomus 2022

Hallitusohjelman toimeenpano ja tuloksellisuus puolustusministeriön toimialalla

Puolustusvaliokunta on pyytänyt puolustusministeriön asiantuntijalausuntoa hallituksen vuosikertomuksen 2022 käsittelyä varten. Puolustusministeriön lausunnossa käsitellään hallitusohjelman toimeenpanoa sekä tuloksellisuuden kuvausta ja arviointia puolustusministeriön toimialalla kertomusvuonna 2022.

Tuloksellisuuskuvauksen lisäksi ministeriön toimialaa ja puolustuspolitiikkaa käsitellään hallituksen vuosikertomuksen kertomusosan luvussa 2.5 Turvallinen oikeusvaltio Suomi. Ministeriön vastaukset toimenpiteisiin eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta koskevat asevelvollisten taloudellisia etuuksia (HE 37/2007 vp — EV 110/2007 vp) ja selvitystä Suomen ampumaratojen tilanteesta (HE 80/2022 vp – EV 98/2022 vp).

1 Hallitusohjelman toimeenpano

Turvallisuuspoliittisen uudelleenarvioinnin seurauksena Suomi haki puolustusliitto Naton jäsenyyttä. Suomesta tuli Naton tarkkailijajäsen ja valmistelut Suomen puolustuksen yhteensovittamiseksi osaksi Naton yhteistä puolustusta aloitettiin. Ukrainalle annetun materiaali- ja koulutustuen valmistelut olivat keskeinen osa puolustushallinnon kertomusvuoden toimintaa.

Valtioneuvoston puolustusselonteon (VNS 8/2021 vp) toimeenpanoa jatkettiin. Puolustusselonteon toimeenpanolla pyritään turvaamaan Suomen puolustuskyky vaikeasti ennakoitavassa toimintaympäristössä, luodaan edellytykset koko maan kattavan ja kaikki operatiiviset toimintaympäristöt huomioivan puolustusjärjestelmän ylläpidolle ja kehittämiselle, linjataan valmiuden ylläpidon, asevelvollisten kouluttamisen sekä uusien suorituskykyjen kehittämisen edellyttämä henkilöstötarve ja taloudelliset voimavarat sekä ohjataan kansainvälisen puolustusyhteistyön sekä kansallisen lainsäädännön kehittämistä.

Yhteistyö keskeisten puolustusyhteistyökumppanien kanssa on ollut tiivistä. Kahden- ja monenvälistä puolustusyhteistyötä tiivistettiin erityisesti Ruotsin, Yhdysvaltojen, Norjan, Ranskan ja Ison-Britannian kanssa. Yhteistyötä jatkettiin useissa maaryhmissä (Nordefco, European Intervention Initiative, Joint Expeditionary Force, Framework Nations Concept). Yhdysvaltojen kanssa päätettiin aloittaa neuvottelut puolustusyhteistyösopimuksesta. Kertomusvuonna osallistuttiin aktiivisesti kansainväliseen harjoitusyhteistyöhön yhteistoimintakyvyn kehittämiseksi keskeisten kumppanien kanssa.

Sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistuminen painottui ISIS:n vastaisen koalition toiminnan jatkamiseen Irakissa ja UNIFIL-operaation jatkamiseen Libanonissa. Vuoden 2022 aikana tehtiin osallistumispäätökset, joiden kautta Suomen kriisinhallintaoperaatioihin osallistumisen taso nousee vuonna 2023 parlamentaarisen komitean mietinnössään edellyttämälle minimitasolle.

Kutsuntajärjestelmän kehittämisen työryhmä on aloittanut työnsä. Työryhmä suunnittelee kutsuntajärjestelmän kehittämisen toimeenpanoa ja tunnistaa mahdollisia lainsäädännön muutostarpeita. Työryhmän työ on jatkoa yleisen asevelvollisuuden kehittämistä ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttämistä selvittäneen parlamentaarisen komitean työlle.

Merivoimien ja Ilmavoimien pääkalustojen korvaamisella 2020-luvulla on kriittinen merkitys Suomen puolustuskyvylle. Tavoitetta toteutetaan Laivue 2020 -hankkeella ja F-35-hankkeella (entinen HX-hanke). Aluskaluston korvaamista koskeva Laivue 2020 -hanke eteni kohti rakentamisvaihetta, vaikkakin suunniteltua hitaammin. Uudet alukset muodostavat rungon tulevaisuuden meripuolustukselle. F-35-hankkeen ensimmäiset hankintasopimukset ja teollisen yhteistyön sopimus solmittiin keväällä 2022. Hanke on toimeenpanovaiheessa ja se etenee suunnitellusti.

2 Puolustusministeriön toimialan tuloksellisuus

Puolustusministeriön toimialalla yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet perustuvat ministeriön ja Puolustusvoimien säädettyihin tehtäviin. Nykyinen rakenne on ollut käytössä 2010-luvun alusta lähtien. Tavoiteasetannassa ja arvioinnissa painottuu vaikuttavuustavoite *ennaltaehkäisevä sotilaallinen puolustuskyky, sekä kyky laaja-alaisen vaikuttamisen ja sotilaallisen voimankäytön torjuntaan*, koska valtaosa hallinnonalan resursseista kohdentuu sen toteuttamiseen.

Hallinnonalan muiden vaikuttavuustavoitteiden toteutumista arvioidaan kokonaisarviointina painottaen kuitenkin enemmän toimintavuodelle asetettujen tavoitteiden toteutumista. Esimerkiksi vaikuttavuustavoitteen *kansainvälisen turvallisuuden vahvistaminen* arvioinnissa keskeinen kriteeri on, kuinka Puolustusvoimat on kyennyt toimeenpanemaan valtiojohdon päättämät sotilaalliset kriisinhallintaoperaatiot. *Puolustuspolitiikkaa* koskevan tavoitteen arvioinnissa painottuu hallitusohjelman toimeenpanon toteuttaminen.

Puolustusministeriön hallinnonalan tehtävät ja toiminnan tulokset liittyvät varautumiseen sekä yhteiskunnan toimintakykyyn poikkeusoloissa. Sen vuoksi tulosten todentaminen normaalioloissa on haastavaa. Lisäksi vaikuttavuuden arvioinnissa on otettava huomioon hallinnonalan yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden pitkä aikajänne. Valtioneuvoston puolustusselonteot mahdollistavat vaikuttavuuden arvioinnin vuosikertomuksia pidemmällä aikajänteellä.

Hallinnonalan tuloksellisuutta tarkastellaan ja arvioidaan talousarviolaissa ja -asetuksessa säädetyin perustein myös Nato-jäsenyyden astuttua voimaan. Ministeriön on suunniteltava toimialansa toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä hallinnonalansa taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä. Eduskunta on edellyttänyt (UaVM 5/2022 vp), että Nato-jäsenyys ei saa heikentää puolustusmenojen osalta Suomen budjettiprosessiin kuuluvia demokratian ja läpinäkyvyyden vaatimuksia.

Tuloksellisuuden kuvauksessa ministeriö arvioi yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitystä toimialallaan sekä raportoi asetettujen tavoitteiden toteutumisesta tai toteutumatta jäämisestä. Hallituksen vuosikertomuksen laatimisesta annetun ohjeistuksen mukaan yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista arvioidaan itsearviointina asteikolla *erinomainen - hyvä - tyydyttävä - välttävä - heikko*.

Puolustusministeriön toimialan yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet (2022)	**Arvosana**
Suomen etujen mukainen puolustuspolitiikka	Hyvä
Ennaltaehkäisevä sotilaallinen puolustuskyky, sekä kyky laaja-alaisen vaikuttamisen ja sotilaallisen voimankäytön torjuntaan	Hyvä
Turvallinen yhteiskunta	Hyvä
Kansainvälisen turvallisuuden vahvistaminen	Hyvä

2.1 Suomen etujen mukainen puolustuspolitiikka

Suomen puolustusta ylläpidettiin ja kehitettiin hallitusohjelman ja puolustusselontekojen mukaisesti vastaamaan muuttuvan turvallisuus- ja toimintaympäristön vaatimuksia ja mahdollisuuksia. Puolustuksen kehittämisessä korostuvat vahva oma puolustuskyky, kyky vastata laaja-alaiseen vaikuttamiseen ja puolustuskykyä vahvistava kansainvälinen puolustusyhteistyö. Turvallisuus- ja toimintaympäristön kehitystä vastaavan puolustuskyvyn ylläpito ja sen kehittämisedellytykset varmistetaan turvaamalla puolustushallinnolle riittävät resurssit.

Suomi on osallistunut Naton puolustussuunnitteluprosessiin ja valmistelut Suomen puolustuksen integroimiseksi osaksi Naton yhteistä puolustusta on aloitettu. Ukrainalle annettiin puolustusmateriaali- ja koulutustukea. Muina keskeisinä toimenpiteinä ministeriön toimialalla toteutettiin strategisia suorituskykyhankkeita, tiivistettiin puolustusyhteistyötä sekä kehitettiin kansallista lainsäädäntöä.

2.2 Ennaltaehkäisevä sotilaallinen puolustuskyky, sekä kyky laaja-alaisen vaikuttamisen ja sotilaallisen voimankäytön torjuntaan

Vaikuttavuustavoite on hallituksen esityksessä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2022 (HE 146/2021 vp – EK 48/2021 vp) *ennaltaehkäisevä sotilaallinen puolustuskyky ja kyky sotilaallisen voimankäytön torjuntaan*. Vuoden 2021 puolustusselontekoon (VNS 8/2021 vp – EK 45/2021 vp) perustuen tavoitetta täydennettiin syksyn 2022 valmistelussa lisäämällä siihen viittaus laaja-alaiseen vaikuttamiseen.

Puolustusvoimien ensisijaisena tehtävänä on muodostaa ennaltaehkäisevä sotilaallinen pidäke ja tarvittaessa torjua maahamme kohdistuvat hyökkäykset. Puolustusta kehitetään pitkäjänteisesti ja suunnitelmallisesti yhtenä kokonaisuutena. Arviointi perustuu kokonaisarvioon hallitusohjelman ja valtioneuvoston selontekojen linjausten ja tavoitteiden toteutumisesta puolustuksen valmiuden ja suorituskyvyn kehittämisessä sekä toimintaedellytysten parantamisessa. Puolustuskyvyn vaikuttavuusarvioinnissa huomioitavia tekijöitä ovat Suomen turvallisuus- ja toimintaympäristön kehitys, kyky riittävän valmiuden ylläpitoon, poistuvien suorituskykyjen korvaaminen suunnitellusti sekä Puolustusvoimien tehtävien ja resurssien tasapaino.

Yhdistetyn tilannekuvan ylläpito on mahdollistanut riittävän puolustusvalmiuden sekä tarvittavan reagointikyvyn. Puolustusvoimat on ylläpitänyt valmiuden ennaltaehkäistä ja torjua Suomeen kohdistuva sotilaallinen voimankäyttö ja sillä uhkaaminen, ja se kykenee torjumaan sotilaallisen voiman käyttöä puolustussuunnitelman mukaisesti. Tarvittavat alueellisen koskemattomuuden ja sen valvonnan suorituskyvyt on varmistettu. Puolustusvoimat on edelleen kehittänyt kybertilannekuvan muodostamista, omien järjestelmien suojaamista ja valvontaa sekä puolustuksellisten kyberoperaatioiden suunnittelua ja toimeenpanoa.

Sotilaallisen toimintaympäristön muutos on vaatinut Puolustusvoimien toiminnan ja suunnitelmien tarkentamista. Toiminnan ja valmiuden tasoa on nostettu ja ylläpidetty, kriittisen materiaalin hankintoja on toimeenpantu ja kyky suunniteltujen materiaalihankkeiden toimeenpanoon on turvattu. Puolustusvoimien henkilöstöresursseja vahvistettiin. Lisäksi suunniteltiin ja toimeenpantiin Suomen Ukrainalle antamaa puolustusmateriaali- ja koulutustukea. Puolustusvoimille keväällä 2022 myönnetty lisärahoitus on mahdollistanut edellä mainittujen toimenpiteiden toteuttamisen.

Varusmieskoulutus kyettiin toteuttamaan suunnitellusti ja sen laadulliset tavoitteet saavutettiin. Koronaepidemia vaikutti vielä alkuvuonna osaltaan poistumaan sekä varusmieskoulutuksen järjestelyihin. Turvallisuusympäristössä tapahtuneista muutoksista johtuen reservin koulutusta on lisätty merkittävästi. Koulutettavien reserviläisten edellisestä vuodesta nostettu tavoitevahvuus ylitettiin. Puolustusvoimien vapaaehtoisissa harjoituksissa koulutettujen määrä jäi alle asetetun koulutettujen tavoitemäärän. Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen (MPK) sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen volyymit kasvoivat huomattavasti vuonna 2022.

2.3 Turvallinen yhteiskunta

Suomalaisen yhteiskunnan varautuminen toteutetaan kokonaisturvallisuuden periaatteella turvaten yhteiskunnan elintärkeät toiminnot viranomaisten, elinkeinoelämän sekä järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintana. Vuonna 2017 päivitetty yhteiskunnan turvallisuusstrategia yhtenäistää varautumisen kansallisia periaatteita ja ohjaa hallinnonalojen varautumista. Puolustushallinnolla on tehtävien edellyttämä valmius tukea suorituskyvyillään, voimavaroillaan ja osaamisellaan muita viranomaisia yhteiskunnan turvallisuusstrategian periaatteiden mukaisesti. Tuki muille viranomaisille sisältää virka-avun sekä osallistumisen pelastustoimintaan. Puolustusvoimilla oli virka-apuun rinnasteisia tehtäviä 457 kappaletta (494 kappaletta vuonna 2021), joista pääosa oli sotilasräjähteiden tunnistamis- tai raivaamistehtäviä.

2.4 Kansainvälisen turvallisuuden vahvistaminen

Suomi edistää Itämeren alueen ja Pohjois-Euroopan turvallisuutta ylläpitämällä ja vahvistamalla puolustuskykyään. Puolustusyhteistyöllä kehitetään kansallista puolustuskykyä ja yhteistoimintakykyä. Vuonna 2022 puolustusyhteistyötä tiivistettiin erityisesti Ruotsin, Yhdysvaltojen, Norjan ja Ison-Britannian kanssa. Suomi on toiminut aktiivisesti Euroopan unionin jäsenenä, pohjoismaisessa puolustusyhteistyössä ja maaryhmissä. Puolustusvoimat on osallistunut kansainväliseen harjoitusyhteistyöhön aktiivisesti yhteistoimintakyvyn edistämiseksi keskeisten kumppanien kanssa.

Kriisinhallinta on keskeinen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan väline, jolla tuetaan konfliktien ratkaisua, konfliktien jälkeistä vakauttamista ja turvallisten yhteiskuntien rakentamista. Puolustushallinnon näkökulmasta kriisinhallinnan vaikuttavuutta voidaan arvioida sen pohjalta, kuinka Puolustusvoimat on kyennyt toimeenpanemaan valtiojohdon päättämät sotilaalliset kriisinhallintaoperaatiot. Puolustusvoimat osallistui yhteensä kymmeneen sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon Euroopassa, Afrikassa ja Lähi-Idässä. Afganistanin operaation vaikuttavuudesta annettiin puolustusministeriön Afganistan-selvitys. Osallistuminen Afganistanin operaatioon on parantanut merkittävästi Puolustusvoimien valmiutta, kykyä ja yhteensopivuutta monikansallisissa yhteisoperaatioissa. Kriisinhallinnan vaikuttavuuden arviointia on kehitetty muiden valtionhallinnon edustajien kanssa. Puolustusvoimilla on valmius suunnitella ja toimeenpanna osallistuminen uuteen kriisinhallintaoperaatioon sekä koulutus- ja neuvonantotehtäviin, ja tarvittaessa laajentaa Suomen osallistumista nykyisissä kriisinhallintaoperaatioissa.

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.plm@gov.fi
www.defmin.fi