14.5.2024

Talousyksikkö

Puolustusvaliokunta sekä hallinto- ja turvallisuusjaosto 16.5.2024

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025–2028 (VNS 2/2024 vp); Pääluokka 27 Puolustusministeriön hallinnonala

1 Puolustuksen toimintaympäristö ja resurssinäkymistä yleisesti

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tärkeimpinä päämäärinä on turvata Suomen itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus, estää Suomen joutuminen sotilaalliseen konfliktiin ja taata suomalaisten turvallisuus ja hyvinvointi. Naton jäsenmaana Suomi ylläpitää uskottavaa puolustuskykyä kaikissa olosuhteissa sekä varautuu tukemaan muita Nato-jäsenmaita velvollisuuksiensa mukaisesti.

Suomen puolustus perustuu vahvaan kansalliseen puolustuskykyyn osana liittouman yhteistä puolustusta ja pelotetta. Suomi osallistuu täysimääräisesti Naton puolustuksen suunnitteluun ja yhteisen pelotteen toimeenpanoon. Kansallinen puolustuskyky perustuu jatkossakin yleiseen asevelvollisuuteen, koko maan puolustamiseen ja korkeaan maanpuolustustahtoon. Liittyessään Natoon Suomi sitoutui pitämään puolustusmenot Naton tavoitteen mukaisella vähintään kahden prosentin tasolla suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Globaalin turvallisuusympäristön muutos jatkuu edelleen epävarmana. Käynnissä olevat konfliktit aiheuttavat epävarmuutta tulevaisuuden turvallisuustilanteen kehittymisessä. Toimintaympäristön muutos edellyttää kykyä toimia, ennaltaehkäistä ja puolustautua kaikissa operatiivisissa toimintaympäristöissä. Puolustuksen kehittämisessä on varauduttava myös Ukrainassa käynnissä olevan sodan kaltaiseen laajaan, pitkäkestoiseen ja moniulotteiseen kriisiin. Suomi jatkaa puolustusmateriaali- ja koulutustukea Ukrainalle. Puolustushallinnon Ukraina-tukea ja yhteistyötä suunnitellaan myös pidemmälle aikavälille. Kansallisen puolustuskyvyn kannalta on erittäin tärkeää, että Ukrainalle luovutettu suorituskyky korvataan Puolustusvoimille täysimääräisesti, jotta kansallinen sotilaallinen suorituskyky kyetään ylläpitämään riittävällä tasolla.

Sotilaalliseen voimankäyttöön Suomea vastaan tai sillä uhkaamiseen tai poliittiseen painostukseen varaudutaan ylläpitämällä ja kehittämällä omaa vahvaa puolustuskykyä ja yhdessä liittolaismaiden ja kumppaneiden kanssa. Suomen ja Ruotsin Nato-jäsenyydet laajentavat merkittävästi Naton yhteisen puolustuksen vastuualuetta Pohjois-Euroopassa. Suomen alue otetaan huomioon Naton operatiivisessa suunnittelussa, johon Suomikin osallistuu. Natossa on käynnissä arvio, millä tavoin Suomi integroidaan mahdollisimman nopeasti osaksi Naton pelotetta ja puolustusta. On kuitenkin huomioitava, että Naton käynnissä oleva muutos kestää vielä vuosia, ja yhteisen pelotteen sekä puolustuksen kehittäminen riippuu jäsenvaltioiden toimenpiteistä.

Nykyinen kehystaso ml. Nato-jäsenyyteen saatu lisämääräraha ei riitä kattamaan jäsenyyden tarpeita kohti suunnittelukauden loppua. Lisäksi sotilaallisen liittoutumisen edellyttämät tilojen ja alueiden muutos- ja lisätarpeet eivät ole vielä kaikilta osin tiedossa. Mikäli vuosien 2025-2028 määräraha taso pysyy nyt vahvistetulla tasolla, Puolustusvoimat joutuu tarkastelemaan uudelleen Naton asettamien velvoitteiden toimeenpanon ja Nato-integraation priorisoinnin kohteita.

Kehyskaudella puolustusmateriaalihankintojen osuus puolustushallinnon määrärahoista on kasvanut suhteessa aikaisempiin julkisen talouden suunnitelmiin. Kehyskaudella on tarkoitus myös saattaa lähes valmiiksi meri- ja ilmavoimien strategiset suorituskykyhankkeet, jotka toteutetaan erillisrahoituksella.

Toimintamenojen määrärahatasoon kohdistui kehyspäätöksessä hallituksen leikkaus, mutta toimintamenojen taso pysynee ilman uusia säästöjä kutakuinkin samalla tasolla koko kehyskauden. Ke-

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

väällä 2022 toimintaan saatu lisämääräraha on kohdennettu lisähenkilöstöön, toiminnan tason nostoon (mm. kertausharjoitukset), valmiuteen, harjoitustoimintaan ja infraan. Nato-jäsenyyteen saatu lisämääräraha on kohdennettu muun muassa lisähenkilöstöön, johtamisjärjestelmiin, infrastruktuuriin, harjoitustoimintaan ja hallintoon. Toimintamenojen määrärahatason riittävyyteen kehyskaudella liittyy epävarmuustekijöitä, kuten kustannusten- ja menopaineiden vaihtelut.

Merkittävimmät lisäresurssitarpeet kehyskaudelle liittyvät Nato-jäsenyyden tuomaan lisähenkilöstön tarpeeseen, puolustussuunnitteluprosessin suorituskykytavoitteiden saavuttamiseen ja osallistumiseen Naton rauhanajan tehtäviin ja valmiusvelvoitteisiin. Lisäksi resurssitarpeita muodostuu maapuolustuksen kehittämisen jatkamisesta ja Ukrainaan annettavan materiaali- ja koulutustuen jatkamisesta (ml. korvaavat hankinnat).

2 Hallinnonalan menokehykset

Valtioneuvoston 25.4.2024 hyväksymän julkisen talouden suunnitelman osana oleva valtiontalouden kehyspäätös vuosille 2025–2028 muuttaa puolustusministeriön hallinnonalan menokehyksiä seuraavasti:

Milj. euroa	2025	2026	2027	2028
Edellinen kehyspäätös (JTS 9.10.2023)	6 211,4	5 775,6	5 808,5	5 808,5
Kehyksen piiriin kuuluvat menot	5 481,3	5 105,2	5 144,0	5 144,0
Kehyksen ulkopuoliset menot (alv-menot)	730,1	670,4	664,4	664,4
Muutokset yhteensä	34,8	326,3	474,5	170,7
Kehyksen piiriin kuuluvat menot	304,5	402,7	361,8	227,8
Kehyksen ulkopuoliset menot (alv-menot)	-269,8	-76,4	112,7	-57,1
Kehyspäätös (JTS 25.4.2024)	**6 246,2**	**6 101,9**	**6 282,9**	**5 979,1**
Kehyksen piiriin kuuluvat menot	5 785,8	5 507,9	5 505,8	5 371,8
Kehyksen ulkopuoliset menot (alv-menot)	460,3	594,0	777,1	607,3

Puolustusministeriön hallinnonalan menot vuosina 2025–2028 ovat ennustettuun bruttokansantuotteeseen nähden vuosittain vähintään 2,0 % tai yli Naton käyttämällä laskentatavalla. Strategisten suorituskykyhankkeiden erillisrahoitukset muodostavat merkittävän osan kehyskauden määrärahoista. Lisäksi hallinnonalan määrärahatasoon vaikuttaa Ukrainaan luovutetun materiaalin korvaushankintojen erillisrahoitus, joka ei myöskään nosta puolustusbudjettia pysyvästi. Naton jäsenmaat ovat sitoutuneet käyttämään 20 prosenttia puolustusbudjetistaan materiaalihankintoihin. Vuosina 2025–2028 Suomi ylittää tämän tavoitteen selvästi.

3 Keskeisimmät uudet päätökset ja muutokset

Puolustusministeriön hallinnonalan määrärahataso on kehyskaudella noin 6,2 mrd. euroa vuonna 2025 ja laskee noin 6,0 mrd. euroon vuoteen 2028 mennessä. Hallinnonalan vuosittaisten menojen yhteenlaskettu määrä on kehyskaudella yhteensä noin 1,0 mrd. euroa enemmän kuin edellisessä (9.10.2023) kehyspäätöksessä.

Muutokset hallinnonalan määrärahatasossa aiheutuu pääosin monitoimihävittäjien hankinnan rahoituksen vuosivaihteluista sekä puolustusmateriaalihankintojen määrärahatason laskusta ja tasovaihteluista vuoden 2025 noin 1,5 mrd. eurosta vuoden 2028 noin 1,1 mrd. euroon. Kehyskauden suunnitelmaan sisältyy rahoitusta lisäksi Natoon liittyviin suoriin kustannuksiin sekä Ukrainalle toimitetun materiaalituen korvaushankintoihin. Puolustusvoimien toimintamenojen määrärahataso pysyy kehyskauden noin 2,4 mrd. eurossa.

Merkittävimpiä hallinnonalan menoja vuosina 2025–2028 lisääviä tekijöitä on tähän mennessä Ukrainalle luovutetun puolustusmateriaalin korvaushankinnat noin 1,1 mrd. euroa, jota täydennetään lisäluovutusten myötä, sekä indeksi- ja kustannustasotarkistukset yhteensä 286 milj. euroa.

Puolustuskyvyn parantamiseen (PVPAR-tilausvaltuus) vuonna 2022 myönnetty tilausvaltuus päättyy vuonna 2027, ja se näkyy menojen vähentymisenä kehyskauden loppuvuosina. Ukrainalle annetun materiaalituen korvaushankintoihin (UKR 2023-tilausvaltuus) myönnetty tilausvaltuus jatkuu kehyskauden yli. Osana julkisen talouden vahvistamiseksi päätettyä toimenpidekokonaisuutta puolustusministeriön hallinnonalalle kohdistuu lisäsäästöjä kehyskaudella vuosittain 21,7 milj. euroa, jotka kohdennetaan hallinnonalalla sisäisesti. Lisäksi puolustusministeriön hallinnonalan 2,9 milj. euron tuottavuusmääräraha lakkautetaan.

Maanpuolustusjärjestöjen toiminnan tukemiseen varattu valtionavustus on kehyspäätöksessä vuosittain 8,9 milj. euroa, mutta tähän kohdistui 2 milj. euron hallituksen lisätoimi liittyen laajempaan valtionavustusten tason alentamiseen. Säästö tarkoittaa momentin 27.10.50 (Maanpuolustusjärjestöjen toiminnan tukeminen) tason laskua 6,9 milj. euroon, joka kohdistuisi käytännössä pääosin Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle myönnettävään valtionavustukseen. Ministeriö palaa lopulliseen kohdentamiseen vuoden 2025 talousarvioehdotuksensa yhteydessä. Vapaaehtoisella maanpuolustuskoulutuksella ja vapaaehtoistoimijoilla on suuri merkitys yhteiskunnalle kokonaisturvallisuuden näkökulmasta. Puolustusvoimat tukee Maanpuolustuskoulutusyhdistystä sotilaallisia valmiuksia palvelevan ampumakoulutuksen järjestämisessä.

4 Kehyksen piiriin kuuluvien menojen muutokset

Kehyksen piiriin kuuluvien menojen muutokset verrattuna edelliseen kehyspäätökseen:

Muutos (milj. euroa)	2025	2026	2027	2028
Hinta- ja kustannustasotarkistukset	286,247	286,247	286,247	286,247
Siirrot PLM toimintamenoista UM:lle ja VNK:lle	-0,417	-0,28	-0,28	-0,28
Ukrainan materiaalituki ja tekniset korjaukset	-3,6	8,0	17,0	11,232
F-35 -hankkeen rahoitusprofiilin päivitys				202,0
Toimintamenoihin kohdistuvat säästöt *	-20,0	-19,7	-19,7	-19,7
Valtionavustustoimintaan kohdistuvat säästöt *	-2,0	-2,0	-2,0	-2,0
Tuottavuusmäärärahan lakkauttaminen *	-2,875	-2,875	-2,875	-2,875
Nato maksuosuuksien muutos	1,849	1,849	1,849	1,849
Veteraaniperinteen vaalimisen tukeminen	0,9	0,9	0,9	0,9
Puolustusmateriaalihankintojen tekniset muutokset ja korjaukset (ml PVPAR 2022- tilausvaltuuden päättyminen v. -27)				-290,259
Laivue 2020 -hankkeen rahoitusprofiilin muutos (LTAE II 2024)	44,409	130,536	80,623	40,699
Muutokset yhteensä (milj. euroa)	**304,5**	**402,7**	**361,8**	**227,8**

*Hallituksen kehysriihessä 2024 päättämät lisäsäästöt. Leikkausten vaikutukset puolustusbudjettiin vuonna 2025 yhteensä 24,9 milj. euroa, ja vuosina 2026-2028 vuosittain 24,6 milj. euroa. Yhteensä leikkaukset kehyskaudella 98,6 milj. euroa.

5 Hinta- ja kustannustasotarkistukset vuonna 2024

Kehykset on muutettu vuoden 2025 hinta- ja kustannustasoon laskemalla Puolustusvoimien toimintamenoihin (pl. palkkausmenot), puolustusmateriaalihankintoihin, monitoimihävittäjähankintaan ja sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenoihin menoihin vakiintuneen käytännön mukainen ennakollinen 1,5 prosentin kustannustasotarkistus. Määrärahoihin on lisätty myös vuoden 2023 toteutuneen indeksikehityksen mukaiset tarkistukset. Nämä hinta- ja kustannustasotarkistukset lisäävät hallinnonalan määrärahoja yhteensä noin 286 milj. eurolla.

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

Momentti	(1 000 euroa)
27.10.01 (Puolustusvoimien toimintamenot)	**78 123**
Ennakollinen kustannustasotarkistus (1,5 %)	21 579
Vuoden 2023 toteutuneen indeksikehityksen mukainen tarkistus	56 544
27.10.18 (Puolustusmateriaalihankinnat)	**116 157**
Ennakollinen kustannustasotarkistus (1,5 %)	22 753
Vuoden 2023 toteutuneen indeksikehityksen mukainen tarkistus	93 404
27.10.19 (Monitoimihävittäjien hankinta)	**88 082**
Ennakollinen indeksitarkistus (1,5 %)	48 709
Ostovoimatarkistus (1,5 %)	27 512
Vuoden 2023 toteutuneen indeksikehityksen mukainen tarkistus	11 861
27.30.20 (Sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenot)	**3 885**
Ennakollinen kustannustasotarkistus (1,5 %)	1 034
Vuoden 2023 toteutuneen indeksikehityksen mukainen tarkistus	2 851
Hinta- ja kustannustasotarkistukset yhteensä (pääluokka 27)	**+286 247**

Taustatietoa hinta- ja kustannustasotarkistuksista puolustusministeriön hallinnonalalla:

Vakiintuneen käytännön mukaan puolustusbudjettiin tehdään ennakollinen 1,5 prosentin hinta- ja kustannustasotarkistus. Määrärahojen taso tarkistetaan jälkikäteen vastaamaan kuluttajahintaindeksin osoittamaa hintatason muutosta (indeksimuutoksen vuosikeskiarvo) Puolustusvoimien toimintamenojen ja sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenojen osalta sekä teollisuuden tuottajahintaindeksin alaindeksin C28 (Muiden koneiden ja laitteiden valmistus) muutosta (kuukaudet yhteensä/vuosimuutos) puolustusmateriaalihankintojen osalta. Laivue 2020 -hankkeen indeksimenot tarkistetaan jälkikäteen sopimuksissa yksilöityjen indeksien toteuman mukaisina.

Monitoimihävittäjien hankinnan indeksit käsitellään valtioneuvoston hankintapäätöksen mukaisesti siten, että Yhdysvaltojen kanssa tehdyt Foreign Military Sales (FMS) -sopimukset sisältävät noin 2 prosentin indeksivaikutuksen. Monitoimihävittäjien hankinta 2021 -tilausvaltuuden sitomattomaan osuuteen tehdään ennakollinen 1,5 prosentin kustannustasotarkistus. Monitoimihävittäjien hankinnan muun rahoituksen käyttämättä olevaan osuuteen tehdään ostovoimakorjaus 1,5 prosenttia, joka jälkikäteen tarkistetaan toteuman mukaisina indeksiyhdistelmällä (rakennuskustannusindeksi 70 % ja palvelujen tuottajahintaindeksi 30 %).

6 PLM:n kehysehdotuksen lisämäärärahatarpeet

Puolustusministeriö sisällytti kehysehdotukseensa (18.1.2024) kehittämisehdotuksina seuraavat muutokset, jotka eivät tulleet hyväksytyiksi:

- Puolustusministeriön henkilö- ja tehtävämäärän lisääminen 700 000 euroa/v.
- Sotilastiedustelulainsäädännön asettamien tehtävien toteuttamisen lisärahoitus (13 milj. euroa/v. 2025, 13 milj. euroa/v. 2026, 14 milj. euroa/v. 2027 ja 15 milj. euroa/v. 2028).
- Puolustusvoimien Nato-jäsenyyteen liittyvien kustannusten kattaminen (16 milj. euroa/v. 2025, 26 milj. euroa/v. 2026, 40 milj. euroa/v. 2027 ja 19 milj. euroa/v. 2028).
- Kansallisen avaruustilannekeskuksen perustaminen (410 000 euroa/v. 2025, 500 000 euroa/v. 2026, 710 000 euroa/v. 2027 ja 800 000 euroa/v. 2028).
- Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen tarpeet ja veteraaniperinteen vaalimisen tukeminen kehyskaudella 1,9 milj. euroa/v. VM:n kanta oli +0,9 milj. euroa/v.

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