MUISTIO
Neuvotteleva virkamies
Elina Saarimaa
Puolustusministeriö

2.9.2024

Puolustusvaliokunta

K 2/2024 vp Hallituksen vuosikertomus 2023

Hallitusohjelman toimeenpano ja tuloksellisuus puolustusministeriön toimialalla

Puolustusvaliokunta on pyytänyt puolustusministeriön asiantuntijalausuntoa hallituksen vuosikertomuksen 2023 käsittelyä varten. Puolustusministeriön lausunnossa käsitellään hallitusohjelman toimeenpanoa sekä tuloksellisuuden kuvausta ja arviointia puolustusministeriön toimialalla kertomusvuonna 2023.

Tuloksellisuuskuvauksen lisäksi ministeriön toimialaa ja puolustuspolitiikkaa käsitellään hallituksen vuosikertomuksen kertomusosan luvussa 2.8 Uuden aikakauden ulko- ja turvallisuuspolitiikka. Ministeriön vastaus toimenpiteisiin eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta koskee asevelvollisten taloudellisia etuuksia (HE 37/2007 vp — EV 110/2007 vp).

1 Hallitusohjelman toimeenpano

Suomesta tuli Pohjois-Atlantin puolustusliitto Naton täysjäsen 4.4.2023. Nato-jäsenyys on sotien jälkeisen ajan suurin muutos Suomen puolustuksessa. Puolustusta yhteensovitetaan Naton prosesseihin ja toimintoihin sekä vastaamaan jäsenyyden mukanaan tuomiin vaatimuksiin. Jäsenyys osaltaan vahvisti sekä Suomen että Itämeren alueen ja Pohjois-Euroopan vakautta ja turvallisuutta. Suomi on Nato-jäsenyyden myötä osallistunut täysivaltaisena valmistelutyöhön ja päätöksentekoon kaikissa Naton rakenteissa ja kaikilla tasoilla. Suomi on johdonmukaisesti edistänyt liittokunnan turvallisuuden vahvistamista 360 asteen turvallisuusperiaatteen mukaisesti koko liittokunnan alueella kaikki uhat huomioiden sekä osallistunut täysimääräisesti Naton puolustuksen suunnitteluun ja yhteisen pelotteen toimeenpanoon.

Turvallisuustilanteen heikennyttyä puolustushallinnon toimintaa ja suunnitelmia on tarkistettu vastaamaan muuttunutta tilannetta. Puolustusvoimien toiminnan ja valmiuden tasoa on nostettu ja se ylläpidetään turvallisuustilanteen edellyttämällä tasolla. Suomen sotilaallista suorituskykyä on kehitetty suunnitelmallisesti toimeenpanemalla kriittisen puolustusmateriaalin hankintoja sekä turvaamalla kyky suunniteltujen puolustusmateriaalihankkeiden toimeenpanoon. Myös reservin koulutuksen määrää on lisätty merkittävästi. Vuonna 2023 tehtiin yhdeksän päätöstä puolustusmateriaalituen luovuttamisesta Ukrainaan ja Suomi antoi kansainvälistä apua kouluttamalla Ukrainan asevoimien henkilöstöä.

Suomi on jatkanut puolustuspoliittisen dialogin syventämistä liittolais- ja kumppanimaiden kanssa sekä laajentanut yhteistyötä uusille osa-alueille. Puolustusyhteistyö on parantanut Puolustusvoimien osaamista ja yhteistoimintakykyä, tilannetietoisuutta sekä kykyä antaa ja ottaa vastaan sotilaallista apua, mikä on luonut edellytyksiä Suomen toiminnalle osana Naton yhteistä puolustusta. Yhdysvaltojen kanssa 18.12.2023 allekirjoitettu kahdenvälinen puolustusyhteistyösopimus (Defense Cooperation Agreement, DCA) vahvistaa Suomen turvallisuutta ja edesauttaa Suomen Nato-jäsenyyden velvoitteiden toimeenpanoa. Puolustusministeriön hallinnonalalle on rekrytoitu lisähenkilöstöä Nato-jäsenyyden ja muiden lisätehtävien edellyttämällä tavalla.

Puolustusselonteon valmistelut käynnistettiin ja työ on edennyt suunnitellusti. Kutsuntajärjestelmän kehittämistä selvittäneen työryhmän raportti julkistettiin tammikuussa 2024 ja sen pohjalta tehdään poliittiset päätökset jatkotoimista.

Maavoimien uudistaminen on merkittävä osa puolustusjärjestelmän pitkäjänteistä kehittämistä ja työ on aloitettu vuoden 2021 puolustusselonteon mukaisesti. Puolustusvoimien uuden F-35 -monitoimihävittäjäkaluston hankinnasta ja käyttöönotosta vastaava F-35-hanke oli toimeenpanovaiheessa ja eteni suunnitellusti. Merivoimien taistelualusten korvaamiseksi käynnistetyn Laivue 2020 -hankkeen rakentamisvaihe alkoi.

Puolustusvoimien keskeisten ampumatarvikkeiden tuotantokapasiteettia ja -järjestelyjä koskeva selvitys valmistui. Kotimaisen ampumatarvikkeiden tuotantokapasiteetin yli kaksinkertaistamisesta päätettiin. Päätöksellä mahdollistetaan Ukrainan pitkän aikavälin sotilaallinen tuki.

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 ja kyky 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 (2023)	**Arvosana**
Suomen etujen mukainen puolustuspolitiikka	Erinomainen
Ennaltaehkäisevä sotilaallinen puolustuskyky ja kyky sotilaallisen voimankäytön torjuntaan	Hyvä
Turvallinen yhteiskunta sekä varautuminen laaja-alaisen vaikuttamisen torjuntaan	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 kansallinen puolustuskyky, kyky vastata laaja-alaiseen vaikuttamiseen sekä puolustuskykyä vahvistava kansainvälinen puolustusyhteistyö. Turvallisuus- ja toimintaympäristön kehitystä vastaavan puolustuskyvyn ylläpito ja sen kehittämisedellytykset varmistetaan turvaamalla puolustushallinnolle riittävät resurssit.

Vuosi 2023 oli hallinnonalan näkökulmasta tapahtumiltaan ainutlaatuinen. Suomesta tuli Naton jäsen, ja puolustusyhteistyö keskeisten kumppanimaiden kanssa tiivistyi entisestään. Suomalaisista yhdeksän kymmenestä suhtautui myönteisesti Suomen Nato-jäsenyyteen, ja kansalaisten maanpuolustustahto säilyi vahvana.

Uuden valtioneuvoston puolustusselonteon laatiminen on käynnistetty. Puolustusselonteossa annetaan puolustuspoliittiset linjaukset Suomen puolustuskyvyn ylläpidolle ja kehittämiselle ottaen huomioon Nato-jäsenyyden vaikutukset. Lisäksi selonteossa käsitellään Suomen puolustusjärjestelmän yhteensovittamista osaksi Naton yhteistä pelotetta ja puolustusta sekä määritetään suuntaviivat Suomen puolustuspoliittiselle ja sotilaalliselle roolille liittokunnassa. Selontekojen valmistelun tueksi on järjestetty parlamentaarinen seuranta.

Suomi osallistuu Naton ydintehtäviin sekä niiden toteutukseen ja suunnitteluun, joista tärkeimpiä ovat pelote ja puolustus. Puolustuksen kehittäminen ja Naton puolustussuunnittelun yhteensovittaminen toteutetaan vaiheittain osana Puolustusvoimien pitkän aikavälin kehittämistä. Valmistelut koskien Suomen osallistumista Naton rauhanajan toimintoihin ja Naton läsnäoloa Suomessa on käynnistetty. Nato-jäsenyyteen liittyvät lainsäädäntömuutostarpeisiin liittyvät valmistelut ovat käynnissä.

Nato-jäsenyys on luonut uusia edellytyksiä puolustusyhteistyölle. Kahden- ja monenvälinen puolustusyhteistyö keskeisimpien kumppanimaiden kanssa on ollut tiivistä. Muina keskeisinä toimenpiteinä ministeriön toimialalla toteutettiin strategisia suorituskykyhankkeita, tiivistettiin puolustusyhteistyötä sekä kehitettiin kansallista lainsäädäntöä.

2.2 Ennaltaehkäisevä sotilaallinen puolustuskyky ja kyky sotilaallisen voimankäytön torjuntaan

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. Riittävät alueellisen koskemattomuuden ja sen valvonnan suorituskyvyt on varmistettu.

Sotilaallisen turvallisuusympäristön muutos ja Suomen sotilaallinen liittoutuminen Natoon ovat ohjanneet osaltaan puolustuskyvyn kehittämistä ja Puolustusvoimien toimintaa. Puolustusjärjestelmän pitkän aikavälin kehittämisen ja Naton puolustussuunnittelun yhteensovittaminen on käynnistetty ja

sen asettamat tavoitteet toteutuvat vaiheittain osana pitkän aikavälin kehittämistä. Nato-jäsenyydestä huolimatta Puolustusvoimien ydintehtävänä säilyy Suomen sotilaallinen puolustaminen. Toiminnan ja valmiuden taso on ylläpidetty korkeampana kuin vuosina ennen Venäjän hyökkäystä Ukrainaan. Materiaalista suorituskykyä on turvattu kriittisen materiaalin hankinnoilla sekä Ukrainaan luovutettujen suorituskykyjen korvaushankinnoilla. Puolustusyhteistyössä painopiste on ollut erityisesti Yhdysvaltojen, Norjan ja Ruotsin kanssa tehtävässä yhteistyössä. Kansainvälisen harjoitustoiminnan taso ja määrä ovat nousseet liittolaisten osallistumisen lisääntyessä Puolustusvoimien harjoituksiin sekä Puolustusvoimien osallistuessa aktiivisesti Naton johtamisrakenteen harjoituksiin. Muutokset turvallisuusympäristössä ja turvallisuustilanteessa ovat edellyttäneet henkilöstöresurssien lisäämistä

Varusmieskoulutus kyettiin toteuttamaan käytännössä ensimmäistä kertaa koulutusuudistuksen jälkeen suunnitelman mukaisena ja sille asetetut laadulliset ja määrälliset tavoitteet pääasiallisesti saavutettiin. Koulutettujen varusmiesten määrä jäi kuitenkin alle asetetun tavoitteen, mihin on vaikuttanut edelleen korkeahko palveluksen aikainen poistuma sekä ennakoitua pienempi palvelukseen astuneiden määrä. Varusmiesten loppukyselyiden tulokset olivat korkealla tasolla, ja varusmiesten maanpuolustustahto nousi kaikkien aikojen parhaaksi. Reservin koulutuksen määrä on pidetty turvallisuusympäristössä tapahtuneiden muutosten jälkeen korkeammalla tasolla. Puolustusvoimien vapaaehtoisissa harjoituksissa koulutettujen määrä jäi alle asetetun koulutettujen tavoitemäärän. Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen (MPK) sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen volyymit kasvoivat edelleen merkittävästi.

2.3 Turvallinen yhteiskunta sekä varautuminen laaja-alaisen vaikuttamisen torjuntaan

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 485 kappaletta (457 kappaletta vuonna 2022), joista pääosa oli sotilasräjähteiden tunnistamis- tai raivaamistehtäviä. Virka-apuun rinnasteisten tehtävien määrän nousu aiheutui lähinnä poliisille ja Rajavartiolaitokselle rajaturvallisuustilanteen takia annetusta virka-avusta.

2.4 Kansainvälisen turvallisuuden vahvistaminen

Suomi edistää Itämeren alueen ja Pohjois-Euroopan turvallisuutta ylläpitämällä ja vahvistamalla puolustuskykyään. Puolustusyhteistyöllä kehitetään kansallista puolustuskykyä ja yhteistoimintakykyä.

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 sekä yhteen kansainvälisen avun antamista koskevaan operaatioon. Kriisinhallintaoperaatioiden osallistumispäätöksiä tarkennettiin ja jatkettiin. Suomalaisten osallistuminen YK:n johtamaan MINUSMA-operaatioon Malissa päättyi. Suomen osallistumisesta päätettiin EUMAM Ukraine -avustusoperaatioon Puolassa ja Euroopan unionin jäsenmaiden alueella.

Suomen osallistumisen taso pidettiin vuonna 2023 kriisinhallinnan parlamentaarisen komitean edellyttämällä minimitasolla. Naton operaatioihin osallistuminen oli konkreettinen esimerkki Suomen sitoutumisesta koko liittouman kattavaan yhteiseen taakanjakoon. Lisäksi osallistuminen kehitti erityi-

sesti reservin osaamista. Operaatioihin osallistuvien naisten määrä on edelleen alle YK:n tavoitetason. Puolustusvoimilla on valmius suunnitella ja toimeenpanna osallistuminen uuteen kriisinhallintaoperaatioon sekä koulutus- ja neuvonantotehtäviin, ja tarvittaessa laajentaa Suomen osallistumista nykyisissä kriisinhallintaoperaatioissa.