5.2.2025 Julkinen

Budjettiosasto
Marko Synkkänen

Huomioita Valtioneuvoston puolustusselonteosta

Valtioneuvoston puolustusselonteossa tarkastellaan kattavasti puolustuksen kehittämistä varauduttaessa turvallisuusympäristöstä kumpuaviin uhkiin. Selonteossa tuodaan esille varsin laaja kirjo erilaisia puolustukseen liittyviä kehittämiskohteita. Selonteko tarjoaakin siten hyvän lähtökohdan puolustuspoliittiselle suunnittelulle.

Puolustusvoimien materiaalisen kehittämisen painopiste siirtyy selontekokaudella maapuolustukseen. Tämän lisäksi lisäresurssitarpeita syntyy mm. asevelvollisuusjärjestelmän ja vapaaehtoisen maanpuolustuksen kehittämisestä, varusmiesten taloudellisten etuuksien korottamisesta sekä sotilastiedustelun ja TKI-toiminnan vahvistamisesta. Lisäksi Naton puolustussuunnittelun kautta Suomelle asetetaan erilaisia suorituskykytavoitteita, joilla vahvistetaan puolustusliiton pelotetta.

Puolustusselonteon aikajänne ylittää kuluvan vaalikauden ulottuen 2030-luvulle. Mitä pidemmälle aikavälille kehittäminen ajoittuu, sitä paremmat edellytykset on yhteensovittaa resurssitarpeita muun finanssipolitiikan ja taloudellisten reunaehtojen kanssa.

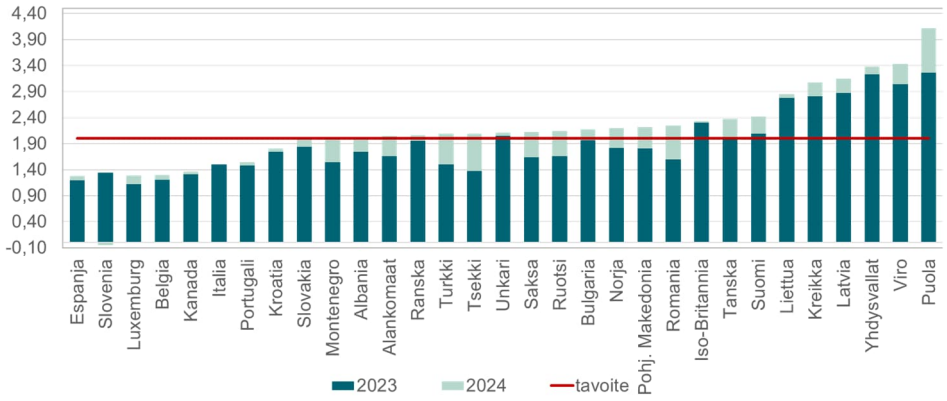
Puolustusselonteosta ei käy ilmi, kuinka suuria euromääräisiä lisäresursseja tavoitteiden saavuttaminen edellyttäisi ja mikä olisi täsmällinen mitoitustarve lähivuosien osalta. Tämä on ollut selonteon valmistelussa tietoinen valinta. Taustalla on osaltaan se, että tällä hetkellä turvallisuustilanteeseen liittyy epävarmuutta, joka vaikeuttaa resurssitarpeen ajallisen mitoituksen arviointia.

Selonteossa todetaan, että rahoituksesta päätetään osana julkisen talouden suunnitelmien ja talousarvioiden laadintaprosessia. Näiden prosessin yhteydessä otetaan kantaa siihen, miten puolustukseen osoitettavat voimavarat yhteensovitetaan muiden tarpeiden kanssa ottaen huomioon taloudelliset reunaehdot. Selonteossa ei oteta kantaa erilaisten kehittämiskohteiden priorisointiin. Tämäkin kysymys nousee väistämättä esille toimeenpanossa.

Puolustukseen kehittämisen resursointi kytkeytyy Naton piirissä käytävään keskusteluun siitä, mille tasolle jäsenmaiden puolustusmenot tulisi asettaa riittävän pidäkkeen saavuttamiseksi ottaen huomioon vallitseva turvallisuustilanne. Hallitusohjelmassa on sitouduttu Naton asettamaan tämänhetkiseen kahden prosentin suuruiseen puolustusmenojen BKT-osuuteen.

Puolustusselontekoa valmisteltaessa on kuitenkin ollut selvää, että Naton tavoitetasoon kohdistuu nousupainetta. Nykyinen kahden prosentin tavoite ei riitä selonteossa esille nostettujen kaikkien kehittämistarpeiden täyttämiseen.

Kuva 1. Nato-jäsenmaiden puolustusmenojen ennakoitu nousu (2023-2024), puolustusmenot % BKT:sta (Lähde: The Secretary General's Annual Report)



Mitä korkeammalle tasolle tavoite puolustusmenojen bkt-osuudesta asetetaan, sitä olennaisempi on kysymys siitä, millä aikajänteellä se on mahdollista ja tarkoituksenmukaista saavuttaa. Puolustuskyvyn rakentamisessa ei ole kyse pelkästään puolustusmäärärahojen tasosta. Samalla on pystyttävä arvioimaan sitä, mitä puolustukseen kohdennettavalla rahoituksella on konkreettisesti saatavissa.

Puolustusmateriaalihankintoihin on viime vuosina kohdennettu huomattavia lisäyksiä. Kuten oheisesta taulukosta nähdään materiaalihankintoihin osoitetun määrärahan toteutunut käyttö on jäänyt selvästi budjetoitua vähäisemmäksi. Valtion talousarviossa puolustusmateriaalihankintoja rahoitetaan viisivuotisella siirtomäärärahalla. Käyttämättä jäävä osuus määrärahasta siirtyy siten yleensä seuraavalle vuodelle.

Taulukko 1. Puolustusmateriaalihankintoihin (mom. 27.10.18) kohdennetut määrärahat 2021-2025

	2021	2022	2023	2024	2025
A. Budjetoitu määräraha (TA+LTA:t)	504	1 290	1 927	1 421	1 474**
B. Edelliseltä vuodelta siirtyvä määräraha	805	826	1 499	2 072	2 307*
A+B. Käytettävissä oleva määräraha	1 310	2 116	3 426	3 493	3 781
C. Käytetty määräraha, pl. peruutukset	483	586	1 084	1 186	-
D. Seuraavalle vuodelle siirtyvä määräraha	**826**	**1 499**	**2 072**	**2 307***	-

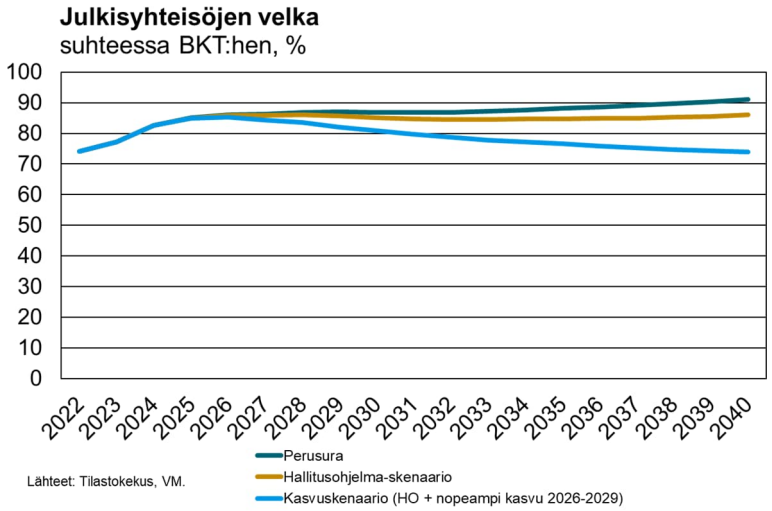
* PV:n ennakkoarvio marraskuussa 2024, **TAET 2025

Venäjän aloittaman hyökkäyssodan myötä heikentynyt turvallisuustilanne on näkynyt puolustusmateriaalimarkkinoilla voimakkaana ja laaja-alaisena kysynnän kasvuna. Tämä on pidentänyt materiaalin toimitusaikoja ja voimistanut hintojen nousua. Valtion talousarvion materiaalihankintamomentin (27.10.18) tapauksessa

tämä on heijastunut ns. siirtyvä erän tuntuvana kasvuna. Esimerkiksi kuluvalle vuodelle ennakoidaan siirtyvän aiemmin budjetoituja määrärahoja noin 2,3 mrd. euroa. Kun tämä suhteutetaan kyseisen momentin vuodelle 2025 budjetoituun 1,5 mrd. euroon siirtyvä erä näyttäytyy poikkeuksellisen suurena. Ilmiön taustalla on suurimmalta osin materiaalin tuottajien toimitusvaikeudet, jotka ovat johtaneet toimitusten viiveiden seurauksena myös niihin liittyvien maksujen lykkääntymiseen. Tältä osin kyse on ollut Puolustusvoimista riippumattomista syistä. Arvioitaessa mahdollisia lisäresurssien kohdentamista on tarpeen ottaa huomioon materiaalihankintoihin liittyvän siirtyvän erän poikkeuksellisen korkea taso.

Puolustusselonteossa korostetaan puolustuksen kehittämisen pitkäjänteisyyttä, jossa Suomen voikin arvioida onnistuneen tähän mennessä kohtuullisen hyvin. Kehittämisessä tulee tavoitella kokonaisuutta, jossa puolustusmenot ovat julkisen talouden kantokyvyn asettamissa rajoissa. Puolustusselonteossa todetaankin, että keskeinen edellytys puolustuksen kehittämiselle on tasapainoinen ja kestävä julkinen talous.

Kuva 3. Julkisen talouden näkymä



Hallitusohjelmassa on asetettu tavoitteeksi julkisen talouden vahvistaminen ja velkaantumiskehityksen hillitseminen. Jos hallituksen toimenpiteet toteutuvat kokonaisuudessaan tavoitellusti, niin velkakehityksen arvioidaan vakautuvan, mutta pidemmällä aikavälillä demografisen muutoksen mukanaan tuoma paine kuitenkin jatkuu ja uhkaa kääntää velkaantumisen uudelleen nousuun. Tämä edellyttää jatkossakin julkista taloutta vahvistavia toimia. Puolustuksen lisäresursointitarpeet kasvattavat osaltaan talouspolitiikan päätöksentekijöiden tehtävän haastavuutta liittyen velkaantumiskehitykseen sovittamiseen yhteen esim. EU-sääntöjen asettamiin rajoihin tulevina vuosina. Puolustuksen kehittämisen ohella on pystyttävä samalla tekemään muita tasapainottavia toimenpiteitä, jotta varmistetaan niin julkisen talouden kuin puolustuksenkin kannalta kestävä lopputulos.