MUISTIO
Neuvotteleva virkamies
Elina Saarimaa
Puolustusministeriö

8.9.2025

Puolustusvaliokunta

K 1/2025 vp Hallituksen vuosikertomus 2024

Hallitusohjelman toimeenpano ja tuloksellisuus puolustusministeriön toimialalla

Puolustusvaliokunta on pyytänyt puolustusministeriön asiantuntijalausuntoa hallituksen vuosikertomuksen 2024 käsittelyä varten. Puolustusministeriön lausunnossa käsitellään hallitusohjelman toimeenpanoa sekä tuloksellisuuden kuvausta ja arviointia puolustusministeriön toimialalla kertomusvuonna 2024.

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) ja yleisesikuntaupseereiden koulutusta (HE 96/2024 vp – EV 122/2024 vp).

1 Hallitusohjelman toimeenpano

Suomen puolustuksen toimintaympäristö on epävakaa ja vaikeasti ennakoitavissa, ja turvallisuustilanne voi heikentyä nopeastikin. Vahva kansallinen puolustuskyky on nykyisessä asetelmassa entistä tärkeämpää. Turvallisuustilanteen heikennyttyä puolustushallinnon toimintaa ja suunnitelmia on tarkistettu vastaamaan muuttunutta tilannetta. Puolustusvoimien toiminnan ja valmiuden tasoa on nostettu ja se ylläpidetään turvallisuustilanteen edellyttämällä tasolla. Riittävät alueellisen koskemattomuuden ja sen valvonnan suorituskyvyt on varmistettu ja alueellinen koskemattomuus on turvattu.

Nato-jäsenyyden ajan ensimmäinen valtioneuvoston puolustusselonteko (VNS 9/2024 vp) annettiin eduskunnalle joulukuussa. Suomen tavoitteiden mukaisesti Nato perustaa Norfolkin yhteisoperaatiojohtoportaan alaisen maakomponentin johtoportaan (Multi-Corps Land Component Command, MCLCC), joka sijoitetaan Suomen Maavoimien esikunnan yhteyteen. Naton eteentyönnettyjen maavoimajoukkojen (Forward Land Forces, FLF) läsnäololla vahvistetaan pelotetta ja luodaan yhtenäinen eteentyönnetty puolustusvalmius Naton Venäjän vastaiselle rajalle. Puolustusmateriaalia koskevien yhteistyöalueiden sekä Naton yhteisrahoituksen suunnitteluun ja päätöksentekoon on osallistuttu aktiivisesti.

Pohjoismaista puolustusyhteistyötä on tiivistetty kahdenvälisesti ja Nordefcon (Nordic Defence Cooperation) puitteissa. Suomen ja Yhdysvaltojen välisen puolustusyhteistyösopimuksen (Defence Cooperation Agreement, DCA) toimeenpano on käynnistetty. Puolustusmateriaaliyhteistyö on johtanut konkreettisiin tuloksiin, esimerkkinä monikansallinen pyöräajoneuvohanke (CAVS), Baltic Seamine -yhteistyö ja ICE Pact -jäänmurtajayhteistyö.

Ukrainan materiaalituen pitkän aikavälin suunnitelma on laadittu. Kertomusvuonna tehtiin viisi päätöstä materiaalituen luovuttamisesta. Neuvottelut kahdenvälisen puolustusyhteistyön yhteisymmärryspöytäkirjan päivittämiseksi käynnistettiin.

Puolustusteollisuuden kanssa käytiin keskustelua teollisuuden mahdollisuuksista suorille vienneille Ukrainaan sekä jatkettiin kotimaiselta teollisuudelta tehtävien Ukrainaan suunnattujen materiaalihankintojen valmistelua Puolustusvoimien kanssa. Aktiivinen vaikuttaminen on lisännyt kotimaisen puolustusteollisuuden, pienten ja keskisuurten yritysten ja tutkimuslaitosten yhteistyömahdollisuuksia ja

niiden saamaa rahoitusta Euroopan puolustusrahastosta. Myös ampumatarvikkeiden tuotantokapasiteetin (ASAP) ja yhteistoiminnallisten hankintojen (EDIRPA) rahoitusvälineistä saatiin myönteiset rahoituspäätökset.

Puolustusvoimien uuden F-35-monitoimihävittäjäkaluston hankinnasta ja käyttöönotosta vastaavan hankkeen (F-35-hanke) toimeenpano etenee suunnitellusti. Merivoimien taistelualusten korvaamiseksi käynnistetty Laivue 2020 -hanke on rakentamisvaiheessa. Puolustusvoimien materiaalisen kehittämisen painopiste siirtyy maapuolustukseen, jonka uudistaminen on monitahoinen, pitkäkestoinen ja koko puolustusjärjestelmään vaikuttava kokonaisuus.

Puolustusministeriön hallinnonalalle on rekrytoitu lisähenkilöstöä Nato-jäsenyyden ja muiden lisätehtävien edellyttämällä tavalla.

2 Puolustusministeriön toimialan tuloksellisuus

Puolustusministeriön toimialalla yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet perustuvat ministeriön ja Puolustusvoimien säädettyihin tehtäviin. Nykyinen rakenne on ollut käytössä 2010-luvun alusta lähtien ja niitä uudistetaan keväällä 2025 huomioimaan Nato-jäsenyyden vaikutukset (muutokset koskevat tulevia vuosia). Tavoiteasetannassa ja arvioinnissa painottuu vaikuttavuustavoite *ennaltaehkäisevä sotilaallinen puolustuskyky ja kyky sotilaallisen voimankäytön torjuntaan*, koska valtaosa hallinnonalan resursseista kohdentuu sen toteuttamiseen.

Puolustusministeriön toimialan 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. Tuloksellisuuskuvauksessa aikaisempina vuosina tehtyä itsearviointia (asteikolla erinomainen - hyvä - tyydyttävä - välttävä – heikko) ei vuoden 2024 osalta tehdä tuloksellisuuskuvauksen laatimisesta annetun valtioneuvoston kanslian ohjeistuksen mukaisesti. Hallinnonalalle kohdennetut resurssit ovat kuitenkin mahdollistaneet asetettujen yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden sekä toiminnallisten tulostavoitteiden saavuttamisen hyvällä tasolla muuttuneessa turvallisuusympäristössä.

2.1 Suomen etujen mukainen puolustuspolitiikka

Suomen puolustuspolitiikkaa toteutetaan muuttuneessa turvallisuusympäristössä, jota moninaistuvien uhkien lisäksi leimaavat uudenlaiset mahdollisuudet. Puolustuspoliittisten asioiden määrä on turvallisuusympäristön muutoksen ja Nato-jäsenyyden myötä kasvanut huomattavasti. Kansallisen valmistelun ja päätöksenteon sekä Nato-vaikuttamisen johdonmukaisuuden edellytyksenä on, että puolustusministeriöllä ja Puolustusvoimilla on yhtenäinen tilannekuva puolustuspoliittisesta ja sotilaallisesta valmistelusta.

Puolustuskykyä turvataan ja kehitetään hallitusohjelman ja puolustusselonteon mukaisesti vastaamaan muuttunutta turvallisuustilannetta. Puolustuskyvyn kehittämisessä korostuvat vahva kansallinen puolustuskyky, Naton ja Euroopan unionin jäsenyydet sekä vahvistuva kahden- ja monenväli-

nen puolustusyhteistyö. Puolustuksen kehittämisen ja ylläpitämisen edellytyksenä on puolustushallinnolle riittävien resurssien varmistaminen. Ukrainan pitkäjänteinen tukeminen on oleellista myös Suomen turvallisuuden ja puolustuksen kannalta.

Valtioneuvosto hyväksyi 19.12.2024 istunnossaan hallitusohjelman mukaisesti laaditun valtioneuvoston puolustusselonteon antamisen eduskunnalle. Puolustusselonteko on valmisteltu poikkihallinnollisessa yhteistyössä ja sen laatimisessa on kuultu parlamentaarista seurantaryhmää. Selonteon toimeenpanolla turvataan Suomen puolustuskyky vakavassa ja vaikeasti ennakoitavassa toimintaympäristössä, luodaan edellytykset kaikki operatiiviset toimintaympäristöt huomioivan puolustusjärjestelmän ylläpidolle ja kehittämiselle, linjataan henkilöstötarpeesta ja taloudellisista voimavaroista sekä ohjataan kansallisen lainsäädännön kehittämistä. Selonteossa annetaan perusteet Suomen puolustuspoliittiselle ja sotilaalliselle roolille Natossa, EU:ssa ja kansainvälisessä puolustusyhteistyössä. Selonteon aikajänne ylittää kuluvan vaalikauden ulottuen 2030-luvulle.

Suomen puolustuksen yhteensovittaminen Natoon on edistynyt asteittain. Ministeriö on osallistunut liittokunnan toimintaan eri työalueilla. Suomeen perustetaan maavoimien johtoporras ja Naton eteentyönnettyjen maavoimajoukkojen läsnäolo. Puolustusministeriössä valmisteltiin hallitusohjelman mukaisesti lakiehdotuksia Nato-jäsenyyteen liittyvistä muutoksista puolustusministeriön hallinnonalan säädöksiin. Kahden- ja monenvälinen puolustusyhteistyö keskeisimpien kumppanimaiden kanssa on ollut tiivistä.

Asevelvollisuuden kehittämistä ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttämistä selvittäneen parlamentaarisen komitean mietinnön perusteella asetettu poikkihallinnollinen työryhmä esittää kutsuntajärjestelmän kehittämistä siten, että kutsuntaprosessi alkaisi koko ikäluokalle kohdennetuista maanpuolustuspäivästä ja terveystarkastuksista. Kutsuntauudistuksen toimeenpano on edennyt pääosin esityksen mukaisesti.

2.2 Ennaltaehkäisevä sotilaallinen puolustuskyky ja kyky sotilaallisen voimankäytön torjuntaan

Suomen puolustuksen kehittämistä ja Puolustusvoimien toimintaa ovat ohjanneet sotilaallisen toimintaympäristön kehitys, toimiminen osana sotilaallista liittoumaa, lisäresurssien mahdollistama puolustuskyvyn parantaminen sekä suorituskyvyn kehittäminen. Tilannekuva on muodostettu Suomesta ja lähialueilta sekä turvallisuusympäristöön vaikuttavista keskeisistä tekijöistä. Yhteistoiminta kansainvälisten kumppaneiden kanssa täydentää alueellisen koskemattomuuden valvontaa ja turvaamista. Puolustusvoimat on ylläpitänyt valmiuden ennaltaehkäistä ja torjua Suomeen kohdistuva sotilaallinen voimankäyttö ja sillä uhkaaminen, ja se kykenee kulloisenkin tilanteen vaatimusten mukaisesti torjumaan sotilaallisen voiman käyttöä puolustussuunnitelman mukaisesti. Puolustusvoimat on kehittänyt puolustusyhteistyöllä ja kansainvälisellä harjoitustoiminnalla valmiutta, yhteensopivuutta ja yhteistoimintakykyä Naton johtamisrakenteessa sekä liittolaisten kanssa. Puolustusvoimat osallistui Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviin asettamalla miinantorjunta-aluksen Naton pysyvään miinantorjunnan alusosastoon ja lento-osaston Romaniaan. Suomen sotilaallista puolustuskykyä on kehitetty suunnitelmallisesti ja pitkäjänteisesti huomioiden puolustushaarojen ja suorituskykyjen kehittämisen tarpeet. Materiaalista suorituskykyä on turvattu kriittisen materiaalin hankinnoilla sekä Ukrainaan luovutettujen suorituskykyjen korvaushankinnoilla.

Varusmieskoulutukselle asetetut laadulliset ja määrälliset tavoitteet saavutettiin pääasiallisesti. Palveluksen suorittaneiden määrässä tapahtuneeseen nousuun ovat vaikuttaneet palveluksen aloittaneiden määrän kasvu sekä poistuman pienentyminen. Koulutettavien reserviläisten tavoitemäärästä jäätiin koulutettujen määrän ollessa yhteensä 21 302. Osa reserviläisistä osallistui useampaan kuin yhteen kertausharjoitukseen. Reserviläiset olivat erittäin tyytyväisiä saamaansa koulutukseen. Suureen osaan kertausharjoituksista liittyi kansainvälinen ulottuvuus. Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen volyymit olivat edelleen merkittävällä tasolla toteuman ollessa yhteensä 103 427 koulutuspäivää. Henkilöstömäärän kasvattamista on nopeutettu,

mikä parantaa Puolustusvoimien valmiutta sekä mahdollistaa uusien suorituskykyjen käyttöönoton. Sotilaalliseen liittoutumiseen liittyen Puolustusvoimiin lisättiin 26 pysyvää kansainvälistä tehtävää ja 44 kotimaan tehtävää.

2.3 Turvallinen yhteiskunta sekä varautuminen laaja-alaisen vaikuttamisen torjuntaan

Suomalaisen yhteiskunnan varautuminen toteutetaan kokonaisturvallisuuden periaatteella. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia uudistettiin ja hyväksyttiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä tammikuussa 2025. Strategiassa kuvataan kokonaisturvallisuuden toimintamalli, jossa yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintana. Kokonaisturvallisuus muodostaa perustan suomalaisen yhteiskunnan kriisinkestävyydelle eli resilienssille. Varautumisen ohella uutena kokonaisuutena käsitellään häiriötilanteisiin ja kriiseihin vastaamista eli vastetta. Lisäksi korostetaan yksilöitä turvallisuuden avaintoimijoina. Kytköstä EU:n ja Naton kehittyvään resilienssityöhön on vahvistettu.

Puolustusvoimien lakisääteisenä tehtävänä on muiden viranomaisten tukeminen. 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 412 kappaletta, joista pääosa oli sotilasräjähteiden tunnistamis- tai raivaamistehtäviä.

2.4 Kansainvälisen turvallisuuden vahvistaminen

Suomi edistää Itämeren alueen ja Pohjois-Euroopan turvallisuutta ylläpitämällä ja vahvistamalla puolustuskykyään. Aktiivinen osallistuminen Naton sotilaalliseen kriisinhallintaan, Ukrainan tukeminen koulutusoperaatioihin osallistumisella sekä EU:n Punaisenmeren operaatioon osallistuminen ovat korostuneet. 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.

Suomi osallistui yhteensä 13 sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon Euroopassa, Afrikassa ja Lähi-Idässä. Kriisinhallintaoperaatioiden osallistumispäätöksiä tarkennettiin ja jatkettiin. Suomen osallistuminen Malin EUTM-koulutusoperaatioon päättyi 18.5.2024 ja Irakin OIR-operaatioon 31.12.2024. Vuonna 2024 aloitettiin Suomen osallistuminen Yhdysvaltain johtamaan Prosperity Guardian -operaatioon ja EUNAVFOR ASPIDES -operaatioon Punaisellamerellä sekä Ukrainalle annettava turvallisuus- ja koulutustuen NSATU-operaatioon (NATO Security Assistance and Training for Ukraine). Lisäksi Suomi osallistui Merivoimien raivaajaosastolla Ranskan johtamaan EU:n taisteluosaston valmiusvuoroon 1.1.–30.6.2024.

Suomen osallistumisen taso pidettiin vuonna 2024 kriisinhallinnan parlamentaarisen komitean edellyttämällä minimitasolla. Naton operaatioihin osallistuminen oli konkreettinen esimerkki Suomen sitoutumisesta koko liittouman kattavaan yhteiseen taakanjakoon. Operaatioihin osallistuvien naisten määrä on edelleen alle YK:n tavoitetason.