

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 2/2013 vp

Valtioneuvoston selonteko: Suomen turvalli- suus- ja puolustuspolitiikka 2012

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 7 päivänä maaliskuuta 2013 lähettäessään valtioneuvoston selonteon Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012 (VNS 6/2012 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että valtiovarainvaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja turvallisuusjaostossa.

Asiantuntijat

Hallinto- ja turvallisuusjaostossa ovat olleet kuultavina

- turvallisuusjohtaja Timo Härkönen, valtioneuvoston kanslia
- osastopäällikkö Kirsti Kauppi ja lähetystöneuvos Leena Ritola, ulkoasiainministeriö
- puolustusministeri Carl Haglund, talousjohtaja Timo Norbäck, vanhempi osastoesiupseeri Hannu Ojala ja ministerin sotilasneuvonantaja Manu Tuominen, puolustusministeriö
- kansliapäällikkö Päivi Nerg ja poliisijohtaja Pentti Saira, sisäasiainministeriö
- budjettineuvos Petri Syrjänen ja erityisasiantuntija Yrjö Benson, valtiovarainministeriö
- toimitusjohtaja Ilkka Kananen, Huoltovarmuuskeskus
- osastopäällikkö, prikaatikenraali Mikko Kirjavainen, Rajavartiolaitos.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valtiovarainvaliokunta on tarkastellut turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoa valtiontalouden näkökulmasta. Selonteon käsittely on tapahtunut tilanteessa, jossa valiokunnalla ei ole vielä ollut käytettävissään valtioneuvoston selontekoa valtiontalouden kehyksistä vuosille 2014—2017.

Turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon tarkastelujakso ulottuu 2020-luvulle. Eriytisesti puolustuksen kehittäminen edellyttää

materiaalihankinta-, suunnittelu- ja elinkaari-päivitysten pitkäkestoisuuden vuoksi seuraavalle vuosikymmenelle ulottuvaa tarkastelua ja linjauksia. Yleisen taloustilanteen heikentymisen ja epävarmuuksien vuoksi selonteossa ei esitetä ennakoiden muutoksia tuleviin menokehyksiin.

Valiokunta toteaa kuitenkin, että useiden selonteon linjausten toteuttaminen edellyttää valtion taloudellista lisäpanostusta vuosien 2013—2016 valtiontalouden kehyksiin verrattuna.

Kokonaisturvallisuus

Yhteiskuntaan laajasti vaikuttavien häiriöiden riski on kasvanut merkittävästi. Lähes kaikki yhteiskunnan kriittiset toiminnot ja palvelut perustuvat teknisten, erityisesti sähköenergian ja tietoliikenteen, varassa toimivien järjestelmien käyttöön. Yhteiskunnan varautuminen poikkeusoloihin ja vakaviin häiriötilanteisiin toteutetaan kokonaisturvallisuuden periaatteella (valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta 5.12.2012). Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko on keskeinen ohjausasiakirja, jossa laajaan turvallisuuskäsitykseen pohjautuen linjataan kokonaisturvallisuutta koskevat, yli hallituskausien ulottuvat periaatteet.

Valiokunta toteaa, että yhä suurempi osuus kokonaisturvallisuudesta muodostuu muilla sektoreilla kuin puolustusministeriön hallinnon-alalla. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen vaatii siten entistä enemmän eri hallinnonalojen yhteistoimintaa. Samalla korostuu sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden kokonaisuus. Myös elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistoiminnan merkitys kasvaa.

Kyberturvallisuus

Kyberuhat muodostavat laaja-alaisen ja merkittävän haasteen kokonaisturvallisuudelle. Kuluvan vuoden alussa valmistuneen kyberturvallisuusstrategian perusteella kyberturvallisuuden kehittämisvastuu on sektoriviranomaisilla. Tarkoitus on lisäksi perustaa kyberturvallisuuskeskus, jonka perustamisvaiheen rahoitustarpeeksi on arvioitu miljoona euroa.

Valiokunta toteaa, että kyberturvallisuuden kehittäminen on oma kokonaisuutensa, josta aiheutuu kyberturvallisuuskeskuksen perustamiskustannusten lisäksi myös ylläpito- ja muita kehittämiskustannuksia. Valiokunta pitää välttämättömänä, että kyberturvallisuuden asiakokonaisuutta kehitetään poikkihallinnollisesti ja mahdollisimman kustannustehokkaasti. Alan parhaan asiantuntemuksen tulee olla kaikkien hallinnonalojen käytössä. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että kyberturvallisuusstrategia päivitetään riittävän usein, jotta varmistetaan sen

ajantasaisuus ja taloudellisten resurssien riittävyys nopeasti muuttuvassa ympäristössä.

Tilannekuvan kehittäminen

Häiriötilanteiden ja poikkeusolojen johtamisjärjestelyt ja niitä tukeva tilannekuvatiETOisuus ovat yhteiskunnan kriisivalmiuden kannalta keskeinen osa kokonaisturvallisuutta. Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta linjaa tilannekuvatoiminnan keskeisiä periaatteita ja täsmentää tältä osin yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa. Selonteon mukaan kansallinen kyky muodostaa ja ylläpitää kokonaisvaltaista tilannekuvaa yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista sekä analysoida ja ohjata toimintaa häiriö- ja poikkeustilanteissa vaatii kehittämistä. Myös valtioneuvoston tilannekuvatoiminta on tarkoitus uudistaa.

Valiokunta korostaa, että tilannekuva ja sitä tukevat järjestelmät ovat olennaisia tekijöitä yhteiskunnan toimintakyvyn turvaamisessa. Taloudellisten resurssien minimoimiseksi valiokunta pitää tärkeänä, että eri hallinnonalojen tilannekuvatiETOisuuden kehittämisessä ja yhteensovittamisessa hyödynnetään mahdollisuuksien mukaan jo käytössä tai kehitteillä olevia järjestelmiä.

Viranomaisten toimintakyvyn varmistaminen

Valiokunta on huolissaan viranomaisten toimintakykyä turvaavien ICT-hankkeiden rahoituksesta ja korostaa, että valtionhallinnon ICT-säästötavoitteet eivät saa vaarantaa kyseisten hankkeiden kehittämistä ja ylläpitoa. Hyödyntämällä entistä automaattisempia järjestelmiä voidaan vapauttaa myös henkilöresursseja. Samalla lisätään turvallisuutta mm. kyberuhkia vastaan.

Valiokunta nostaa tässä yhteydessä esiin viranomaisverkko VIRVEN rahoitustarpeen. Turvallisuusviranomaisten toiminnan kannalta on oleellisen tärkeää, että radioverkon jatkuva häiriötön toiminta voidaan turvata. Viranomaisverkon säilyttäminen toimintakykyisenä poikkeusoloissa ja vaatimusten tasolla edellyttää kehitysinvestointeja. Huoltovarmuuskeskus on rahoittanut 28 miljoonalla eurolla vuosina 2008—2012 välttämättömiä VIRVE-verkon

investointeja huoltovarmuusrahastosta. Huoltovarmuusrahaston tarkoitus on kuitenkin varautua kriisitilanteisiin, joten sen jatkuvaa käyttöä viranomaisverkon rahoittamiseen on harkittava tarkkaan. Valiokunta toteaa lisäksi (kuten VaVM 39/2012 vp), että kuluvana vuonna myös turvallisuusverkko TUVEn ylläpito tarvitsee lisärahoitusta.

Valiokunta korostaa, että hallinnonalojen mahdollisuudet täyttää niille määrätty tehtävät ovat merkittävästi riippuvaisia tietoverkoista ja tietojärjestelmien toimivuudesta. Turvallisuudesta vastaavien viranomaisten toimintaan kohdistuu myös poikkeuksellisen korkeat käytettävyyksivaatimukset.

Huoltovarmuus

Nykyinen valtioneuvoston huoltovarmuuspäätös uusitaan keväällä 2013 vastaamaan muuttunutta taloudellista toimintaympäristöä ja uhkakuvia. Perustavoitteena on ollut, että huoltovarmuustoimenpiteillä ylläpidetään väestön elinmahdollisuuksien ja toimintakyvyn sekä yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämätön infrastruktuuri ja kriittinen tuotanto mukaan lukien sähkönjakelu sekä normaaliolojen vakavissa häiriöissä että poikkeusolosuhteissa.

Valiokunta yhtyy selonteon näkemykseen, että elinkeinoelämän merkitys lisääntyy yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisessa, ja korostaa myös alueellisen ja paikallisen tason huomiointia. Selonteon toteamus, että elinkeinoelämän keskeisiä toimijoita on hyödynnettävä kaikilla turvallisuuden yhteistyöfoorumeilla, on perinteisesti ollut huoltovarmuustyön toimintamalli jo vuosikymmeniä.

Huoltovarmuuden rahoituksen osalta tulevat linjaukset eivät valiokunnan saaman selvityksen mukaan aiheuta muutoksia. Huoltovarmuustoiminnan rahoitus tulee edelleen perustumaan huoltovarmuusmaksun tuottoon ja tulorahoitukseen. Huoltovarmuusrahaston maksuvalmiuden hallinta tulee edelleen olemaan Huoltovarmuuskeskuksen perustehtäviä.

Rajaturvallisuus

Itärajan henkilöliikenteen arvioidaan kaksinkertaistuvan yli 20 miljoonaan rajanylittäjään vuoteen 2017 mennessä. Myös Helsingin sataman ja Helsinki-Vantaan lentoaseman ulko-rajaliikenne kasvaa. EU:n ja Venäjän välinen viisumivapaus nopeuttaisi rajaliikenteen kasvua selvästi.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että selonteon linjauksen mukaisesti EU:n järjestelmien tekniset valmiudet viisumivapauteen siirtymiseksi samoin kuin kansalliset valmiudet rajaliikenteen kasvun hallitsemiseksi luodaan ajoissa. Valiokunta toteaa kuitenkin (kuten VaVM 39/2012 vp), että Rajavartiolaitos ei pysty vastaamaan liikenteen kasvuun sisäisin voimavaroin. Liikenteen pitäminen sujuvana ja turvalisena edellyttää Suomelta liikenneväylien ja rajainfrastruktuurin uudistamista ja rajaviranomaisten voimavarojen vahventamista. Rajavartiolaitos arvioi, että rajaliikenteen kasvu lisää laitoksen toimintamenoja pysyvästi noin 16 miljoonalla eurolla vuodessa. Rajaliikenteen kasvu tulee lisäämään myös poliisin ja tullin palveluiden kysyntää.

Kriisinhallinta

Sotilaallinen kriisinhallinta. Selonteko linjaa, että Suomi osallistuu sotilaalliseen kriisinhallintaan ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden mukaisesti tasolla, joka vastaa Suomen pitkäaikaista sitoutumista rauhan ja vakauden ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Myös Suomen vuosikymmenten pituinen ja merkittävä osallistumisen sotilaallisiin rauhanturva- ja kriisinhallintaoperaatioihin otetaan huomioon.

Valtion talousarviossa varaudutaan operaatioihin, jotka ovat käynnissä ja joihin osallistumisesta on päätös. Mahdollisten uusien operaatioiden rahoitus katetaan lisätalousarviosta. Lisäksi talousarviossa osoitetaan varalla olevaa rahoitusta mm. käynnissä olevien operaatioiden lisämenoihin ja niiden jatkamiseen.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kehysohjelmassa vuosille 2014–2017 ulkoasianministeriön pääluokasta maksettavat rauhanturvajoukkojen ylläpitomenot vähenevät

nykyisestä noin 63 miljoonasta eurosta 34 miljoonaan euroon. Valiokunta toteaa, että voimakkaasti laskeva kehys suhteessa samanaikaisesti kasvavaan materiaalin ja koulutuksen vaatavuuden tasoon tulee käytännössä vähentämään Suomen mahdollisuuksia osallistua sotilaalliseen kriisinhallintaan.

Siviilikriisinhallinta. Selonteko asettaa tavoitteeksi kasvattaa siviilikriisinhallintaoperaatioissa palvelevien suomalaisten asiantuntijoiden määrää 150 henkilöön. Määrä oli tammikuussa 2013 noin 100 asiantuntijaa, ja se on vaihdellut viime vuosina 100:sta 150 henkilöön.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tavoitteen saavuttaminen edellyttäisi noin miljoonan euron lisäystä nykyiseen määrärahasoon. Lisäksi toimintaympäristön vaativuuden lisääntyminen edellyttää entistä enemmän koulutusta ja sitä kautta kotimaan valmiuksien lisäämistä.

Selonteon mukaan laajan turvallisuuden edistämiseksi myös kehitysyhteistyövaroja voidaan lisätä niille alueille, joissa Suomi tukee rauhanvälitys-, rauhanturvaamis- ja kriisinhallinta-tehtäviä. Toimintaan on tarkoitus varmistaa riittävät resurssit.

Valiokunta painottaa siviili- ja sotilaallisen kriisinhallinnan sekä kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun tehokasta koordinoitua parhaan mahdollisen yhteisvaikutuksen ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi. Erityisesti kehitysyhteistyön osalta valiokunta pitää oleellisena paikallisen väestön sitouttamista toimintaan jatkuvuuden varmistamiseksi.

Suomen puolustuksen kehittäminen

Aiempien linjausten mukaisesti selonteossa todetaan, että käynnissä oleva puolustusvoimauudistus toteutetaan vuoteen 2015 mennessä ja se muodostaa jatkokehittämisen perustan. Myös valtiovarainvaliokunta on pitänyt (VaVM 26/2011 vp ja VaVM 39/2012 vp) välttämättömänä, että toiminnan taso nostetaan kaikilta osin uudistettuja toimintatapoja vastaavaksi vuoden 2015 aikana.

Puolustushallinnon mukaan selonteossa valitun puolustusratkaisun ylläpitäminen edellyttää

riittävää materiaali-investointien tasoa. Puolustushallinnon laatiman arvion mukaan lisätarve erityisen suorituskyvyn ylläpitämiseksi on vuonna 2016 noin 50 miljoonaa euroa ja vuoteen 2020 mennessä asteittain 150 miljoonaa euroa indeksikorotusten lisäksi. Selonteko jättää seuraavan hallituksen arvioitavaksi, millaisia mahdollisuuksia on vastata puolustushallinnon esittämään resurssitarpeeseen.

Valiokunta toteaa, että selonteossa kuvatun tavoitetilän ja käytettävissä olevien resurssien välille on muodostumassa epätasapaino huomioitaessa 2020-luvun puolustuksen tarpeet. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan lyhyellä tähtäimellä puolustusvoimauudistus tasapainottaa kustannusrakenteen. Keskipitkällä aikavälillä 2020-luvun alkuun mennessä merkittävä osa kaikkien puolustushaarojen tärkeimpien joukkojen keskeisestä materiaalista vanhenee ja suorituskky heikkenee alle tehtävien vaatiman tason. Pitkällä aikavälillä 2020-luvun puoliväliin mennessä meripuolustuksen ja 2020-luvun loppuun mennessä ilmapuolustuksen suorituskky muodostuu merkittäväksi haasteeksi.

Valiokunta toteaa, että selonteon puolustuspoliittiset linjaukset vaativat toteutuakseen valtion lisärahoitusta. Valiokunta yhtyy puolustushallinnon käsitykseen, jonka mukaan peruslinjausten kestävyyttä on arvioitava kokonaisuudessaan uudelleen, mikäli resursseja ei ole mahdollista lisätä. Poliittisissa linjauksissa on huomioitava suorituskkyjen koko elinjakso, siksi voimavarojen suunnittelussa tarkastelu on ulotettava 2020-luvulle. Huomioon on otettava myös, että puolustusmateriaalin kustannuskehitys on yleistä hintatason nousua nopeampaa. Tämä väistämätön kehitys vaikuttaa rahoitustarpeeseen ja samalla selonteon linjausten toteuttamismahdollisuuksiin.

Johtopäätökset

Valiokunta toteaa, että turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon linjausten toteuttaminen aiheuttaa lisäkustannuksia useilla hallinnonaloilla. Lisäkustannuksia voidaan osittain kattaa toimintaa priorisoimalla, mutta esimerkiksi raja-

turvallisuuden sekä tietoverkkojen turvallisuuden ja viranomaisten viestinnän varmistamisen osalta tarvitaan valtion lisäpanostusta jo kuluvalle hallituskaudella vuoden 2013—2016 kehyyksiin verrattuna.

Puolustushallinnon osalta valiokunta pitää välttämättömänä, että seuraavan vaalikauden alussa uudella hallituksella ja eduskunnalla on käytössään laaja-alainen ja syvälinen tietämys puolustuksen pitkän aikavälin haasteista ja niihin vastaamisesta. Selonteon puolustuspoliittiset linjaukset vaativat lisärahoitusta. Käytet-

tävissä oleva rahoitus tulisi linjata jo hallitusohjelman laatimisen yhteydessä. Selonteon linjauksen edellyttämän lisärahoituksen osoittamista jättäminen tarkoittaa väistämättä myös uusien puolustusratkaisujen valintaa.

Lausunto

Lausuntonaan valtiovarainvaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 22 päivänä maaliskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Pentti Kettunen /ps
jäs. Leena Harkimo /kok
Jouko Jääskeläinen /kd
Esko Kiviranta /kesk
Mika Lintilä /kesk (osittain)
Kari Rajamäki /sd
Sari Sarkomaa /kok
Jouko Skinnari /sd (osittain)
Osmo Soininvaara /vihr (osittain)
Astrid Thors /r

Kauko Tuupainen /ps
Pia Viitanen /sd
vjäs. Risto Kalliorinne /vas
Esko Kurvinen /kok
Riitta Myller /sd
Mats Nylund /r
Raimo Piirainen /sd (osittain)
Eero Reijonen /kesk
Ismo Soukola /ps
Tapani Tölli /kesk
Tuula Väättäinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyssä on toiminut

valiokuntaneuvos Mari Nuutila.