

Rauhanjärjestö Suomen Sadankomitea ry.

Lausunto eduskunnan valtionvarainvaliokunnalle 17.1.2023

Asia: HE 315/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle Pohjois-Atlantin sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi
<https://www.eduskunta.fi/pdf/HE+315/2022>

NATO-JÄSENYYDEN SOVITTAMINEN JULKISEEN TALOUTEEN VAATII PUOLUSTUSBUDJETIN RAKENNEUUDISTUKSEN

Kiitämme mahdollisuudesta antaa pyydetty lausunto eduskunnan valtionvarainvaliokunnalle liittyen julkiseen talouteen hallituksen esityksestä eduskunnalle Pohjois-Atlantin sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi. Kiitämme myös, että esityksessä oli otettu huomioon myös ulkoministeriölle antamamme lausuntomme huomioita.

Hallituksen esityksessä on avattu kiitettävästi ajankohtaiselontekoa tarkemmin sopimuksen hyväksymisen välittömiä ja välillisiä vaikutuksia muihin säädöksiin ja valtiontalouteen. Kuitenkin on todettava, että taloudellisten vaikutusten arviointi (7.2) on yksityiskohtien runsaudessaan tilkkutäkkimäinen. On välttämätöntä saada yhteenvedonomainen kokonaisuus kaikista arvioiduista menoista hallinnonaloittain, ensimmäisestä toimintavuodesta (2023) tarkempi ja seuraavista vuosista suuntaa antavasti.

Tarve puolustusbudjetin rakenneuudistukselle

Hallituksen esityksessä on tunnistettu epävarmuus tulevista kustannuksista liittyen erityisesti ”Suomelle kohdistettuihin suorituskykytavoitteiden toimeenpanoon sekä osallistumisen Naton operatiiviseen suunnitteluun” (7.2., s. 45). Näiden kustannusten arvioidaan olevan ”merkittäviä”, mutta suuruusluokkaa ei ole esitetty. Olisi kuitenkin oletettavaa, että tähänastinen Nato-kumppanuus ja vuosikymmenten kokemus rauhanturvatyöstä ovat antaneet Suomelle muitakin - talouden arviointiinkin liittyviä - kyvykkyyksiä kuin sotilaallisen yhteensopivuuden.

Suomi joutuu todennäköisesti kasvattamaan ammattiarmeijan kokoa pystyäkseen osoittamaan toimintavalmiita joukkoja ja kalustoa Naton käytettäväksi tai palvelemaan osana Naton muissa jäsenmaissa olevia joukkoja ja tukikohtia. Toiseksi sotilasliiton jäsenenä Suomelle avautuu mahdollisuus uuden sotilasteknologian hankkimiseen ja kehittämiseen. Uusi teknologia on kalliimpaa, minkä takia puolustushallinto on tähän asti linjannut hankkivansa vain jo käytössä olevaa kalustoa.

Arvioimme, että edellä mainittujen tekijöiden takia Suomella on paineita ammattiarmeijan kasvattamiseen, Naton operatiivisessa valmiudessa tarvittavan kaluston ylläpitämiseen ja

uusien sotilasteknologisten hankintojen lisäämiseen. Samanaikaisesti luvataan, että muilla osa-alueilla, kuten asevelvollisuusarmeijan tuotannossa, ei tule muutoksia. On erityisen ongelmallista, että hallituksen esityksestä ei käy ilmi, aiotaanko menoja tasapainottaa ja toteutetaanko se puolustusbudjetin sisällä vai muilta hallinnonaloilta. Tämä herättää kysymyksen siitä, että onko taustalla tahatonkin oletus nykyisen sotilaallisen maanpuolustuksen tason ja kehityksen säilyttämisestä ja samalla sotilasliiton ”etujen” saamisesta ilman puolustusbudjetin rakenteellista kehittämistä?

Hallituksen esityksen mukaan kansallisen puolustusbudjetin ja Naton budjetin tulee olla suhteessa turvallisuusympäristön muutoksiin (7.2., s. 40). Tähän liittyy kaksi huomioitavaa tekijää. Ensinnäkin Suomen turvallisuusympäristön käsite laajenee kattamaan Naton ja sen jäsenvaltioiden turvallisuusintressejä. Toiseksi on huomioitava puolustusbudjetin pidemmän aikavälin hallintaan liittyvä erityinen dilemma: sotilasmenoja kasvatetaan turvallisuuden lisäämiseksi. Tämän vuoksi niiden myöhempi vähentäminen on käytännössä mahdollista vain, kun turvallisuusympäristössä tapahtuu leikkaamista tukevia muutoksia; muutoin leikkausten koetaan heikentävän turvallisuutta.

Natoon liittyminen ei siirrä kansallista budjettivaltaa, mutta hallituksen esityksessä huomautetaan sillä olevan siihen kuitenkin vaikutuksia ja ehdotetaan ”ennakoivalla tavalla osallistaa eduskunta esimerkiksi selontekomenettelyn tai julkisen talouden suunnitelman kautta” (5.3., s. 40). Esitämme, että selvitetään mahdollisuus ottaa osana selontekoja käyttöön pitkän aikavälin (esimerkiksi 20–30-vuotta) kustannusvaikutuksien arviointi. Tämä auttaisi huomioimaan paremmin sotilasmenojen luonteen (hankinnat kestävät useita vuosia, ylläpito- ja elinkaarikustannukset ovat suuria ja ajoittuvat kymmenille vuosille) osana julkisen talouden suunnittelua ja toisi selville suurien varusteluhankintojen jaksottamiseen sekä pitkän aikavälin kustannuksiin, mikä lisäisi puolestaan varmuutta sitoutua päätettyihin sotilaallisen puolustuksen ratkaisuihin.

Geopoliittisen riskin hallinta kytkeytyy myös ydinaseisiin

Nato-jäsenyyden on esitetty vahvistavan Suomen asemaa luotettavana investointiympäristönä ja vähentävän taloudellisten toimijoiden geopoliittista riskiä. Nato-jäsenyys ei kuitenkaan poista Suomen maantieteellistä asemaa sotilasliiton reunavaltiona ja Venäjän rajavaltiona.

Nato-jäsenyys voi avata mahdollisuuksia suomalaiselle sotateollisuudelle (puolustusteollisuus), mutta vaikutus tulee todennäköisesti olemaan arvioitua vähäisempi. Päämarkkinat ovat jo nyt Natoon kuuluvia EU- ja läntisiä valtioita, ja suomalainen tuotevalikoima on entiseltään tuttua. Hallituksen esityksessä ei ole esitetty muutoksia nykyiseen vientilupakäytäntöön. Suomea sitovan kansainvälisen oikeuden mukaan (asekauppasopimus art. 6–7 ja EU:n yhteinen kanta) jokaisen vientipäätöksen yhteydessä on tehtävä riskiarvio, jossa otetaan huomioon muun muassa aiotun viennin vaikutus ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Näemme hallituksen esityksen suurimpana haasteena puutteellisen arvioinnin suhteessa joukkotuhooaseisiin. Hallituksen esityksessä todetaan kehäpäättelämänomaisesti, että ”niin kauan kuin ydinaseita on olemassa, se [Nato] pysyy ydinaseiliittona” (s. 11). Arvioinnin

lähtökohtana ovat ydinaseet itsessään, mutta huomio tulisi normaalin tieteellisen ja kansainvälisen oikeuden käytännön mukaan keskittää ydinaseiden mahdolliseen käyttöön ja käytöstä syntyviin vaikutuksiin. Taloudelliset toimijat pystyvät hinnoittelemaan geopoliittisen riskin, mutta ne eivät lainkaan huomioi ydintuhon riskiä varsin yksinkertaisesti syystä: ydinaseiden käyttö romahduttaisi kansainväliset markkinat sekä tuhoaisi ydinaseen käyttöalueella olevien valtioiden julkisen talouden. Suomen asema sotilasliiton reunavaltiona tuo tähän liittyen omat riskinsä.

Suomalainen teollisuus ei erittäin todennäköisesti pääse mukaan ydinaseiden valmistamiseen, mutta jo alihankintaketjuihin osallistuminen on merkittävä riski. Kansainväliset finanssialan toimijat ovat sulkeneet ydinaseiden valmistamiseen, varastointiin, käyttöön tai rahoittamiseen (omistamalla tai lainoittamalla) osallistuvat yritykset rahoitusmarkkinoiden ulkopuolelle niin investointikohteina kuin lainanottajina.

Ainoa tapa pienentää ydinaseiden aiheuttamaa riskiä julkiselle taloudelle on pysyä niiden käytön ulkopuolella ja edistää täydellistä ydinaseriisuntaa konkreettisilla toimilla kuten liittymällä ydinaseiden kieltosopimukseen.

Kustannuksien laskentamallin yhdenmukaistaminen

Esityksessä ei huomioida sopimuksen kustannusvaikutuksia ilmastonmuutoksen torjuntaan. Nato varautuu ilmastonmuutoksen aiheuttamiin riskeihin (s. 19), mutta sen tavoitteena ei ole poistaa oman toimintansa ilmastovaikutuksia ja siten osuuttaan ilmastonmuutoksen kiihdyttämisessä. Asevoimat ovat yksi suurimpia ilmastopäästöjen aiheuttajia maailmassa, mutta niiden päästöt ovat Kioton sopimuksen ulkopuolella. Näin ollen avoimeksi jää, miten Suomen asevoimien toiminta ulkomailla osana Nato-joukkoja tai ulkomaisten valtioiden Nato-joukkojen toiminta Suomessa huomioidaan päästövähennystavoitteissa ja päästöjen kompensoinnissa.

Esityksen mukaan Suomi ei siirrä budjettivaltaa Natolle, mutta julkisuudessa on esitetty sotilasmenojen lähtökohdaksi Naton 2 % bkt:stä -suositus. Tästä syystä sotilasmenojen laskentamallilla on merkitystä arvioitaessa taloudellisia vaikutuksia. Kustannusten hajautuminen eri hallinnonaloille lisää laskelmien epävarmuutta ja hankaloittaa sotilasmenojen kokonaisvaltaista arviointia. Ehdotamme, että selvitetäisiin mahdollisuus sisällyttää muiden hallinnonalojen Natoon liittyviä kuluja puolustushallinnon pääluokkaan ns. lähettävänä tahona. Perusteluosioissa tulisi vähintään tuoda esille, millä muilla hallinnonaloilla on minkäkin verran puolustusliiton jäsenyyteen liittyviä kustannuksia. Tämä palvelisi julkista ja poliittista keskustelua tarjoamalla selkeät kokonaiskustannustiedot.

Oletamme, että Suomi tulee siirtymään Naton tapaan laskea ja esittää sotilasmenot. Vertailtavuuden takia olisi hyvä, jos ne voidaan laskea takautuvasti Naton laskentamallilla esimerkiksi viimeisen 10 vuoden ajalta (kansainvälisessä tutkimuksessa sotilasmenojen muutoksia arvioidaan usein viiden vuoden sykleissä).