



Puolustusministeriö
Försvarsministeriet
Ministry of Defence

Puolustusvoimien kansainvälisen harjoitustoiminnan vaikuttavuus

www.defmin.fi

Sisällys

Johdanto.....	2
Kansainväliseen harjoitustoimintaan osallistumisen perusteet	2
Puolustusvoimien osallistuminen kansainväliseen harjoitustoimintaan	4
Vaikutukset suorituskyvyn osa-alueille	5
Vaikutukset puolustuskykyyn	8
Vaikutukset yhteensopivuuteen ja yhteistoimintakykyyn	9
Kansainvälisen harjoitustoiminnan kustannukset	10
Johtopäätökset.....	13



Puolustusministeriö
Försvarsministeriet
Ministry of Defence

ISBN: 978-951-25-2916-2 (pdf)

www.defmin.fi

Puolustusvoimien kansainvälisen harjoitustoiminnan vaikuttavuus

Pääesikunta

Helsinki, maaliskuu 2017

Johdanto

Pääesikunnan vuonna 2016 laatimassa tutkimuksessa arvioidaan kansainvälisen harjoitustoiminnan pitkän aikavälin vaikuttavuutta ja vaikutuksia Puolustusvoimille. Tutkimuksessa ei selvitetty kansainvälisen harjoitustoiminnan ulkopoliittisia tai muita strategisia vaikutuksia. Tarkastelun näkökulmana on kansainvälisen harjoitustoiminnan rooli ja merkitys Puolustusvoimien suorituskykyjen kehittämiseksi sekä kansainvälisen harjoitustoiminnan kustannukset.

Tutkimuksessa selvitettiin kansainvälisen harjoitustoiminnan vaikuttavuutta puolustusvoimien suorituskykyjen kehittämiseksi lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Tutkimuksen tavoitteina oli:

- 1) Kansainvälisen harjoitustoiminnan laadullisten vaikutusten arviointi
- 2) Kansainvälisen harjoitustoiminnan vaikuttavuuden arviointi
- 3) Kansainvälisen harjoitustoiminnan kustannusvaikuttavuuden arviointi.

Kansainvälinen harjoitustoiminta on kiinteä osa Puolustusvoimien harjoitustoiminnan kokonaisuutta. Sen tavoitteena on harjaannuttaa ja todentaa johtajien osaamista sekä johtoportaiden, joukkojen ja järjestelmien suorituskykyä Suomen kansalliseen puolustukseen ja kriisinhallintaan liittyen.

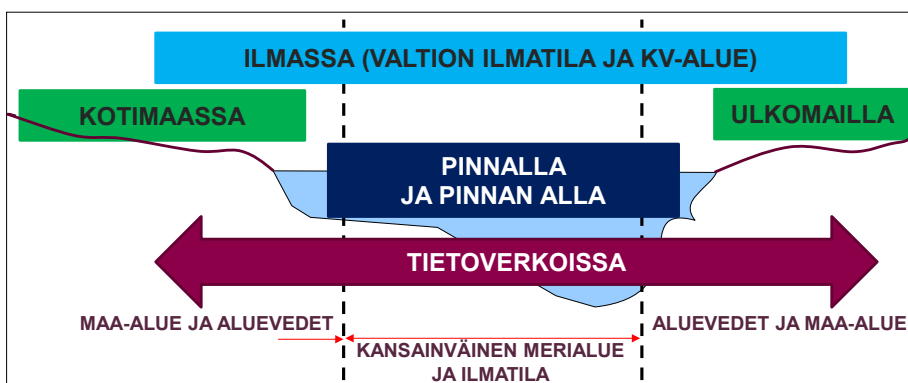
Puolustusvoimien osallistuminen nykymuotoiseen kansainväliseen harjoitustoimintaan käynnistyi ja yleistyi 1990-luvulla. Puolustusvoimat osallistui ensimmäistä kertaa joukoilla nykymuotoiseen kansainväliseen harjoitukseen vuonna 1993. Suomen liittyttyä Naton rauhankumppanuusohjelmaan vuonna 1994 kansainvälinen harjoitustoiminta alkoi yleistyä ja syventyä.

Kansainväliseen harjoitustoimintaan osallistumisen perusteet

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon mukaisesti kansainvälinen harjoitustoiminta palvelee Suomen kansallisen puolustuksen kehittämisen ja kriisinhallinnan tarpeita. Suomi valitsee omista lähtökohdistaan sotilaallisen suorituskyvyn ja turvallisuuspoliittisen harkinnan perusteella harjoitukset, joihin se osallistuu.

Pääesikunta vastaa Puolustusvoimien kansainvälisten harjoitusten suunnittelusta ja koordinoinnista valtioneuvoston selontekojen, muun puolustuspoliittisen ohjauksen sekä toiminnan ja talouden suunnitteluprosessin mukaisesti.

Kansainväliset harjoitukset toteutetaan ulkomailla, kotimaassa tai kansainvälisellä alueella. Mikäli kansalliseen harjoitukseen osallistuu ulkomaalaisia joukkoja harjoitus luokitellaan kansainväliseksi harjoitukseksi.



Kuva: Harjoituksen luokittelu kansainväliseksi tarkoittaa, että maantieteellisesti harjoitus voidaan toimeenpanna Suomessa, toisessa valtiossa, kansainvälisessä ilmatilassa tai merialueella. Lisäksi kansainvälisiä harjoituksia toimeenpannaan tietoverkoissa.

Puolustusvoimat osallistuu kansainvälisiin harjoituksiin seuraavilla perusteilla:

- 1) Osallistumisen on tuotettava lisäarvoa Suomen puolustukselle. Osallistumista harkittaessa painotetaan harjoituksia, jotka parhaiten kehittävät joukkojen suorituskykyä, yhteistoimintakykyä ja valmiutta.
- 2) Osallistumisen painopiste on vaativissa kansainvälisissä harjoituksissa. Lisäksi painottuvat harjoitukset, joita ei voida tai joita ei ole tarkoituksenmukaista järjestää itsenäisesti sekä harjoitukset, jotka sisältävät Suomesta puuttuvia erityissuorituskykyjä.
- 3) Osallistuminen on pitkäjänteistä.
- 4) Muita harkintaan vaikuttavia tekijöitä ovat osallistuminen nopean toiminnan joukkoihin sekä kahden- ja monenvälisen puolustusyhteistyön tavoitteet.

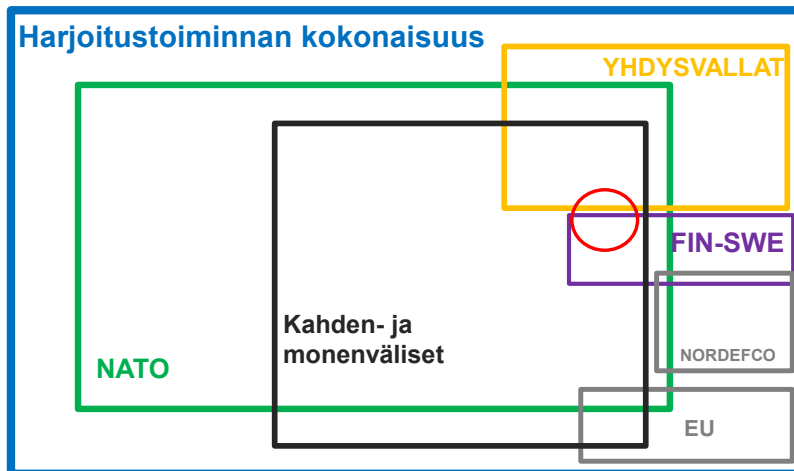
Pitkäjänteinen ja suunnitelmallinen osallistuminen kansainvälisiin harjoitus- ja koulutustapahtumiin muodostaa perustan luotettavalle yhteistyölle sekä lujittaa samalla kahden- ja monenvälisiä kumppanuussuhteita. Harjoitustoiminnan avulla muodostetaan käsitystä Suomesta ja Puolustusvoimista.

Puolustusvoimien osallistuminen kansainväliseen harjoitustoimintaan

Kansainvälisten harjoitusten määrä ja harjoitustyypit vaihtelevat vuosittain Puolustusvoimien tarpeiden ja tavoitteiden mukaisesti. Lisäksi tähän vaikuttavat aikaisemmin kuvailtu puolustuspoliittinen ohjaus, kansallisten harjoitusten teemat, tuotannossa olevat joukot, rakennettavat suorituskyvyt, kansainvälinen yhteistyö ja muut kehittämistarpeet.

Kansallinen ja kansainvälinen harjoitustoiminta on viimeisen kymmenen vuoden aikana nivottu yhdeksi kokonaisuudeksi. Suunnittelussa painotetaan harjoituksia, jotka parhaiten kehittävät joukkojen suorituskykyä, yhteistoimintakykyä ja valmiutta. Osallistumisen painopiste on 2010-luvulla ollut aikaisempaa enemmän vaativissa harjoituksissa. Lisäksi on osallistuttu harjoituksiin, joita ei voida tai joita ei ole tarkoituksenmukaista järjestää itse sekä harjoituksiin, jotka sisältävät Puolustusvoimilta puuttuvia järjestelmiä ja erityissuorituskykyä.

Monikansalliset ja kahdensiväliset harjoitukset ovat lisääntyneet. Tärkeimmiksi kahdensivälisiksi yhteistyötahoiksi ovat nousseet Naton lisäksi Ruotsi ja Yhdysvallat.



Kuva: Kansainvälisen harjoitustoiminnan monimuotoisuus. Punaisella kuvattu painopiste, jonka mukaan on hyödyllistä osallistua harjoituksiin, joissa yhdistyy Naton viitekehys ja keskeisten kumppanivaltioiden Ruotsin ja Yhdysvaltojen osallistuminen. Kansainvälisen harjoitustoiminnan osuus on vuosittaisten harjoitustoiminnan kustannusten mukaisesti arvioituna kaikesta harjoitustoiminnasta on 6-10 %. Kuva ei ole mittakaavassa.

Kansainvälisiin harjoituksiin osallistumista harkittaessa painotetaan harjoituksia, jotka parhaiten kehittävät Puolustusvoimien joukkojen suorituskykyä, yhteistoimintakykyä ja valmiutta. Kansainvälinen harjoitustoiminta jaetaan Puolustusvoimien harjoitustoimintaa ohjaavan Pääesikunnan normin mukaisesti neljään eri osa-alueeseen: 1) *ulkopoliittisen vaikutuksen takia tärkeät harjoitukset*, 2) *pitkäjänteiden suorituskyvyn rakentamisen takia tärkeät harjoitukset*, 3) *puolustushaaran joukkotuotannon rakentamisen kannalta tärkeät harjoitukset* ja 4) *suorituskyvyn ylläpitämisen ja kansainvälistä yhteistoimintakykyä kehittävät harjoitukset*. Tässä tutkimuksessa ei arvioida ulkopoliittisia vaikutuksia.

Edellä mainittujen osa-alueiden harjoitustyyppihin osallistuminen tapahtuu 1) Nato-harjoituksissa, 2) Euroopan unionin -harjoituksissa, 3) Pohjoismaisista (NORDEFKO) -harjoituksissa sekä 4) kahden- ja monenvälisissä harjoituksissa.

Vuosi	Yhteensä	NATO	EU	NORDEFKO (ml. FISE)	Monenvälinen/ Kahdenvälinen	Kriisinhallintaan liittyvät harjoitukset (ISAF/ RSM/ EUBG)
2010	42	5	7	-	29	1
2011	50	8	3	-	38	1
2012	58	13	3	13	27	2
2013	66	12	1	12	40	1
2014	66	15	13	16	21	1
2015	64	13	7	15	28	1
2016	87	19	6	18	42	2
2017	84	13	4	18	48	1

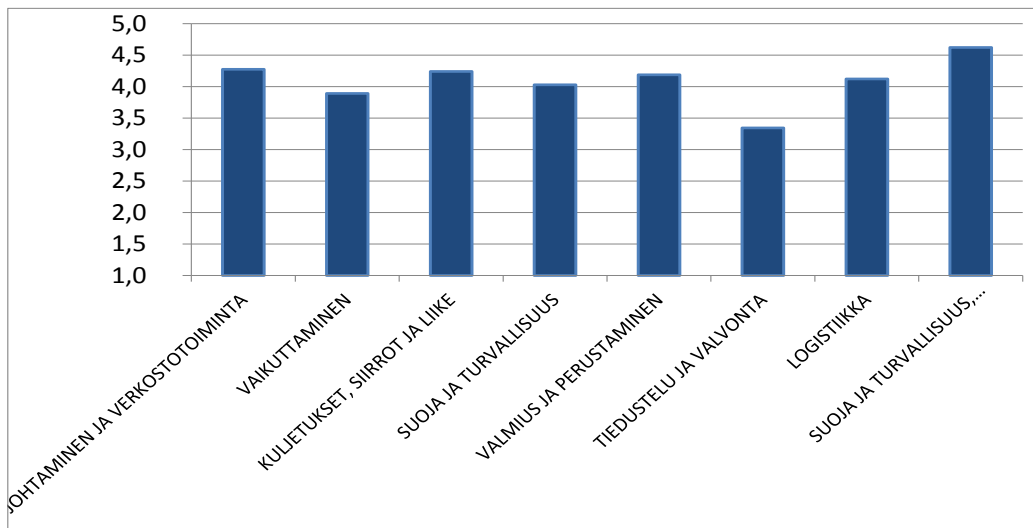
Taulukko: Puolustusvoimien osallistuminen kansainvälisiin harjoituksiin 2010-luvulla. Sinisellä suunniteltu osallistuminen vuoden 2017 osalta.

Vaikutukset suorituskyvyn osa-alueille

Harjoitustoiminnan vaikuttavuutta arvioitiin Naton tehtävätyyppien mukaisella suorituskyvyn jäsentelyllä: 1) Johtaminen ja verkostotoiminta¹⁾, 2) vaikuttaminen, 3) kuljetukset, siirrot ja liike, 4) suoja ja turvallisuus, 5) valmius ja perustaminen, 6) tiedustelu ja valvonta, 7) logistiikka ja monialaisen tarkastelun mahdollistava yhdistelmä 8) suoja, turvallisuus, vaikuttaminen ja logistiikka.

1 Johtaminen ja verkostotoiminta on käänös sanoista ”Command, control ja communications”. Suomessa tällä tarkoitetaan johtamisen ja siihen liittyvien tietojärjestelmien sekä toimintatapojen muodostamaa kokonaisuutta.

Kansainvälinen harjoitustoiminta on kehittänyt merkittävästi Puolustusvoimien joukkoja, järjestelmiä ja toimintatapoja. Suorituskykyjen kehittämisen kannalta vaikutukset ovat olleet pääsääntöisesti positiivisia. Suorituskykyjä heikentäviä vaikutuksia ei tunnistettu. Kansainvälinen harjoitustoiminta on kehittänyt erityisesti seuraavia osa-alueita: a) johtamista ja verkostotoimintaan (keskiarvo 4,27), b) kuljetuksia, suojaa ja liikettä (keskiarvo 4,24), c) valmiutta ja perustamista (keskiarvo 4,19), logistiikkaa (4,12) sekä näiden yhdistelmiä (4,62). Kansainväliseen harjoitustoimintaan osallistuminen on vaikuttanut vähiten vaikuttaminen (3,89) sekä tiedustelu- ja valvonta (3,34) osa-alueisiin.



Kuva: Kansainvälisen harjoitustoiminnan vaikuttavuus jäsennehtynä suorituskyky osa-alueittain.

Johtamisen ja verkostotoiminnan osalta kansainvälinen harjoitustoiminta on kehittänyt eniten Puolustusvoimien suorituskyvyn uskottavuutta (4,78), kriisinhallinnassa tarvittavia suorituskykyjä (4,77), käsitystä tarvittavasta yhteistoimintakyvystä (4,75) ja kansallisia suunnittelumenetelmiä (4,52). Puolustusvoimat kykenee vaikuttamaan kansainvälisten harjoitusten tavoitteisiin ja toteutukseen siten, että Puolustusvoimien tarpeet huomioidaan harjoituksissa (4,49). Vaikuttavuus on vähäisempää tiedonsiirtotarkoituksissa (3,20).

Vaikuttamisen suorituskyky osa-alueella kansainvälisen harjoitustoiminnan vaikuttavuus arvioitiin merkittäväksi (keskiarvo 3,89). Vaikuttamisen osalta kansainvälinen harjoitustoiminta on kehittänyt puolustusvoimien yhteistä vaikuttamista (4,37) sekä maa-, meri- ja ilmavoimien sekä erikoisjoukkojen vaikuttamista (4,24). Harjoitustoimintaan osallistuminen on parantanut vaikuttamisen kokonaisuuteen liittyviä maalittamista (4,12) sekä vaikutuksen arviointiin käytettäviä menetelmiä ja toimintatapoja (4,27). Lisäksi harjoitustoimintaan osallistuminen on parantanut käsitystä voimankäytön säädöksistä (4,23) ja Suomen puolustamisen C-IED²) toimintaa (4,30). Vaikuttavuus on vähäisempää elektronisen sodankäynnin (3,33), ei-tappavan voimankäyttö (3,33) ja tulituen (3,20) osalta.

Kuljetukset, siirto ja liike suorituskykyalueen osalta kansainvälisen harjoitustoiminnan vaikuttavuus arvioitiin numeraalisesti merkittäväksi (4,24), mutta sanallisissa arvioinneissa vaikutuksia ei pidetty yhtä merkittävänä muihin suorituskyvyn osa-alueisiin verrattuna. Kuljetukset, siirrot ja liike osa-alueen osalta kansainvälinen harjoitustoiminta on kehittänyt Puolustusvoimien valmiutta ja osaamista erityisesti toimittaessa helikoptereiden kanssa (4,67), ilmatilanhallintaa ja siihen liittyviä toimintatapoja ja yhteistyötä (4,60) sekä maa-, meri- ja ilmakuljetusten suunnittelua (4,48). Lisäksi harjoitustoiminta on vaikuttanut kriisinhallinnassa tarvittavien kuljetusten ja siirtojen kehittymiseen (4,45) ja ulkomaisen avun vastaanottokyvyn (HNS) kehittymiseen (4,36). Vaikuttavuus on vähäisempää merenkäytön hallinnan (3,63) ja maakuljetusten (3,67) osalta.

Suoja ja turvallisuus suorituskykyalueen osalta kansainvälisen harjoitustoiminnan vaikuttavuus arvioitiin merkittäväksi (keskiarvo 4,03). Suoja ja turvallisuus osa-alueen osalta kansainvälinen harjoitustoiminta on kehittänyt erityisesti joukkojen omasuojaa (4,78), operaatioturvallisuutta (4,68) ja EOD-toimintaa (4,73). Vaikuttavuus on vähäisempää kybertoiminnan (2,72) ja muiden viranomaisten tukemisessa tarvittavan CBRN-toiminnan (3,40) osalta.

Valmius ja perustaminen suorituskykyalueen osalta kansainvälisen harjoitustoiminnan vaikuttavuus arvioitiin merkittäväksi (keskiarvo 4,19). Valmius ja perustaminen osa-alueen osalta kansainvälinen harjoitustoiminta on kehittänyt valmiuksia osallistua kansainväliseen kriisinhallintaan (4,81), kansainvälistä puolustusyhteistyötä (4,73) ja kriisinhallinnassa tarvittavaa osaamista (4,52). Valmius ja perustaminen osa-alueella vaikuttavuus on vähäisempää reserviläiskoulutuksen (3,70) osalta.

2 C-IED lyhenne tulee sanoista *Countering Improvised Explosive Devices*. C-IED tarkoitetaan improvisoitujen räjähteiden vastaista toimintaa. Toiminnan tarkoituksena on vähentää tai estää kaikenlaisten IED:n vaikutukset omiin joukkoihin tai väestöön.

Tiedustelu ja valvonta suorituskykyalueen osalta kansainvälisen harjoitustoiminnan vaikuttavuus arvioitiin kohtalaisen merkittäväksi (keskiarvo 3,34). Tiedustelu- ja valvonta osa-alueen osalta kansainvälinen harjoitustoiminta on kehittänyt käsitystä muiden valtioiden toimintatavoista (4,19) sekä tiedusteluun ja valvontaan liittyvästä muiden valtioiden materiaalisesta suorituskyvystä (4,18). Vaikuttavuus on vähäisempää verkkotiedustelun (1,80), operatiivisen (3,18) ja strategisen (3,18) tasan tiedustelun osalta.

Logistiikka suorituskykyalueen osalta kansainvälisen harjoitustoiminnan vaikuttavuus arvioitiin merkittäväksi (keskiarvo 4,12). Logistiikka osa-alueen osalta kansainvälinen harjoitustoiminta on kehittänyt kriisinhallinnassa tarvittavaa osaamista ja toimintatapoja (4,55), kykyä siirtää joukkoja Suomen ulkopuolelle (4,40), kykyä antaa apua muille valtioille (4,33) ja kykyä vastaanottaa apua Suomeen (4,32). Näistä merkittävimmäksi muodostuvat vaikutukset avun antamiseen ja vastaanottamiseen. Vaikuttavuus on vähäisempää taktisen tasan kenttähuollon kehittämisen (3,33) ja kotimaan puolustuksen logistiikan kehittämisen (3,73) osalta.

Vaikutukset puolustuskykyyn

Kansainvälisestä harjoitustoiminnasta on muodostunut tärkeä osa Suomen puolustuksen valmiuden kehittämistä ja puolustusyhteistyötä. Valmiuden kehittämisen näkökulmasta kansainvälisen harjoitustoiminnan merkitys on korostunut sotilaallisen avun vastaanottokyvyn kehittämisessä.

Koti- ja ulkomailla järjestettävissä kansainvälisissä harjoituksissa Puolustusvoimat osoittaa osaamistaan ja suorituskykyään. Kansainvälinen harjoitustoiminta on keskeinen osa normaaliolojen varautumista, ja sillä luodaan edellytykset poikkeusolojen kansainväliselle yhteistyölle. Kansainvälisissä harjoituksissa Puolustusvoimat pääsee kustannustehokkaasti harjoittelemaan sellaisten suorituskykyjen kanssa, joiden hankkiminen kansallisiin harjoituksiin on vaikeaa, kallista tai jopa mahdotonta. Näitä suorituskykyjä ovat esimerkiksi sukellusvenet, ilmavalvonta- ja ilmatankkaus koneet, helikopteriosastot, meri- ja maavallontakoneet, erikoisjoukot, suuret taisteluosastot ja laajat tilanneskenaariot.

Maavoimat on kansainvälisissä ilmatulenjohdon harjoituksissa harjoitellut erilaisia vastustajia ja järjestelmiä vastaan. Näitä ovat olleet muun muassa erilaiset miehitetyt ja miehittämättömät ilma-alukset sekä elektronisen vaikuttamisen järjestelmät, joita olisi mahdotonta sisällyttää ainoastaan kansallisessa viitekehysessä toteuttaviin harjoituksiin.

Merivoimissa kansainvälisen harjoitustoiminnan merkitys on korostunut kansalliseen puolustukseen tarvittavien suorituskykyjen kehittämisessä. Esimerkiksi merivoimien osallistuminen Northern Coasts -harjoituksiin, jotka on suunnattu Nato- ja EU-maille. Harjoituksen tavoitteena on kehittää monikansallisessa toimintaympäristössä tarvittavia taitoja sukellusveneentorjunnassa, ilmatorjunnassa, pintatorjunnassa, miinantorjunnassa ja rannikkosodankäynnissä.

Ilmavoimissa kansainvälinen harjoitustoiminta on muodostunut kiinteäksi osaksi suorituskykyjen kehittämistä. Harjoitustoimintaan osallistumisella on kehitetty merkittävästi Ilmavoimien suorituskykyä operoida erilaisen ulkomalaisen kaluston kanssa monikansallisessa ympäristössä, rakennettu keskinäistä luottamusta Suomen lähialueella ja parannettu yhteensopivuutta eri maiden ilmavoimien välillä.

Kansainvälisissä harjoituksissa osoitetaan puolustuskykyä, jonka avulla ulkopuolisille muodostetaan käsitys suomalaisten asevelvollisuuden perustuvien joukkojen osaamisesta ja järjestelmien toiminnasta, toimintavoista sekä maanpuolustustahdosta.

Vaikutukset yhteensopivuuteen ja yhteistoimintakykyyn

Yhtenä kansainvälisen harjoitustoiminnan päämääränä on tukea Suomen yhteistoimintatavoitteiden saavuttamista. Tavoitteet on määritetty kahdensivuisen puolustusyhteistyön osalta erilaisissa kahdensivuisissa asiakirjoissa ja sopimuksissa. Esimerkiksi Naton osalta tavoitteet on määritetty Suomen ja Naton yhteisesti sopimissa kumppanuustavoitteissa (PARP-tavoitteissa). Yhteensopivuudella tarkoitetaan pääsääntöisesti teknistä yhteensopivuutta. Yhteistoimintakyvyllä puolestaan tarkoitetaan toiminnallista yhteensopivuutta.

Kun Puolustusvoimat kykenee kansainvälisissä harjoituksissa varmistamaan yhteensopivuutensa ja yhteistoimintakykynsä, muodostetaan ulkomaalaisille käsitys Suomesta luotettavana ja suorituskykyisenä kumppanina. Nämä ovat sekä edellytys luottamuksellisten suhteiden muodostamiselle että kansainväliselle puolustusyhteistyölle. Vaikutukset ulottuvat yksittäisistä suorituskyvyistä aina järjestelmäkokonaisuuksiin.

Yhteensopivuuden standardit perustuvat pääsääntöisesti Naton jäsenmaiden yhdessä sopimiin standardeihin eli niin sanottuihin STANAG-asiakirjoihin (Standardisation Agreement). Naton standardit ovat myös perusta Puolustusvoimien materiaalsen ja toiminnallisen yhteensopivuuden kehittämiselle. Olivatpa Suomen harjoituskumppanit mistä maasta tahansa, perustuu yhteensopivuus ja yhteistoi-

mintakyky aina Naton standardeihin (stanag) ja erilaisiin toimintatapaa ohjaaviin asiakirjoihin sekä oppaisiin. Lisäksi yhteensopivuus on edellytys Puolustusvoimien osallistumiselle monikansallisiin kriisinhallintaoperaatioihin tai muihin monikansallisiin joukkoihin. Kansainvälisten harjoitusten aikana tehdään havaintoja yhteensopivuuden kehittämistä myös muiden valtioiden osalta.

Kansainvälisen harjoitustoiminnan kustannukset

Kansainvälisen harjoitustoiminnan kustannukset katetaan Puolustusvoimien toimintamenoista. Poikkeuksen muodostavat sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahoista katettavat määrältään vähäiset kriisinhallintaoperaatioihin liittyvät harjoitukset ja EU:n nopean toiminnan joukkojen valmiusvuoroihin liittyvät harjoitukset.

Puolustusvoimien harjoitustoiminnan kustannukset 2013–2016 välisellä tarkastelujaksolla ovat olleet keskimäärin 51,1 miljoonaa euroa vuodessa. Kansainväliseksi harjoitustoiminnaksi on kustannusten osalta luokiteltu vain ulkomailla tapahtuva harjoittelu. Nykyisen käytännön mukaan kotimaassa toimeenpantavien harjoitusten, joihin osallistuu muiden valtioiden joukkoja, kustannukset kirjataan kotimaan harjoitustoiminnan mukaisesti.

Vuosien 2013–2014 puolustusministeriön sotilaallisen kriisinhallinnan ohjaukskirjeissä korostuu puolustusyhteistyön välttämättömyys puolustuskyvyn ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. Kriisinhallintaoperaatioiden vähentyessä ja supistuessa katsottiin, että harjoitustoiminta korvaa toimintamallin suorituskykyjen ja yhteistoimintakyvyn kansainväliselle kehittämiselle. Esimerkiksi vuonna 2015 Puolustusvoimat käytti koko harjoitustoimintaan kohdennetusta 60,7 miljoonasta eurosta kansainväliseen harjoitustoimintaan 3,4 miljoonaa euroa.

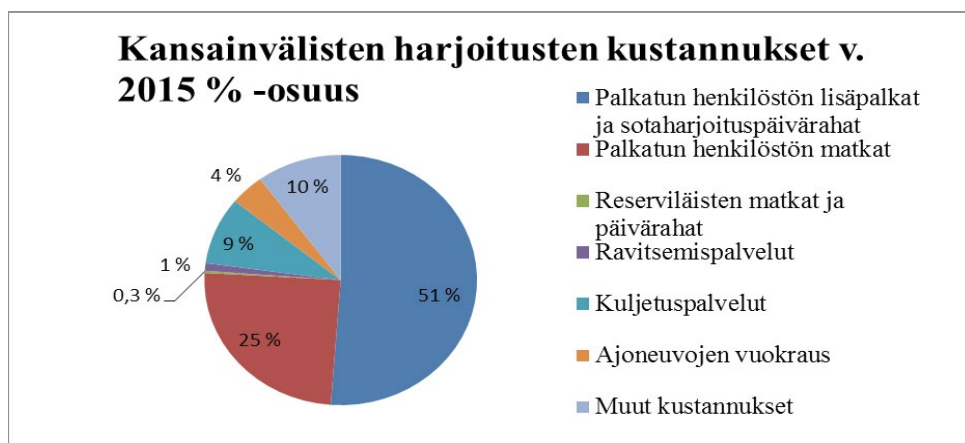
	Harjoituskustannukset yhteensä (miljoonaa euroa)	Kansainväliset harjoitukset, esitys PLM:lle (miljoonaa euroa)	Kansainväliset harjoitukset toteuma (miljoonaa euroa)	Kansainväliset harjoitukset, % - osuus kaikista harjoituksista
2013	44,8 M€	2,9 M€	3,9 M€	9 %
2014	47,9 M€	4,7 M€	5 M€	10 %
2015	60,7 M€	4,7 M€	3,4 M€	6 %
<i>Keskiarvo</i>	<i>51,1 M€</i>	<i>4,1 M€</i>	<i>4,1 M€</i>	<i>8,30 %</i>

Taulukko: Puolustusvoimien harjoitustoiminnan sekä kansainvälisen harjoitustoiminnan kustannukset vuosina 2013 - 2015.³⁾

3 Vuoden 2015 suunnitelman ja toteuman välistä eroa selittää harjoitustoimintaan kohdistuneet muiden valtioiden tekemät muutokset, joihin Puolustusvoimat ei ole voinut vaikuttaa.

Kansainvälisen koulutus- ja harjoitustoiminnan toteuttaminen on kustannuste- hokkainta harjoiteltaessa Suomessa ja lähialueilla, esimerkiksi välittömästi Suo- men aluevesien ja ilmatilan ulkopuolella. Tällöin pystytään arvioimaan myös omaa suorituskykyä suhteessa muihin omassa toimintaympäristössämme.

Kansainvälisen harjoitustoiminnan kustannusten yksiselitteinen ja yhden- mukainen arviointi on monimutkaista. Tämä johtuu ensisijaisesti puolustus- haarojen erilaisten harjoitusjoukkojen ominaispiirteistä. Esimerkiksi merivoi- mien laivastojoukoille tai ilmavoimien hävittäjille kansainväliseen harjoitus- toimintaan osallistuminen ei sisällä mittavaa logistiikkaa tai joukkojen kul- jettamista. Tavallisesti harjoitusjoukko kykenee itse siirtymään harjoitukseen. Näille joukkotyypeille harjoitusten erottelu kansallisiksi ja kansainvälisiksi ei ole merkitsevää vaan keskeiseksi muodostuukin arviointi, miten haluttu suo- rituskyky saadaan parhaiten kehitettyä. Vastaavasti maavoimien joukkojen ja merivoimien rannikkojoukkojen osallistumiseen liittyy kaluston ja henkilös- tön maa-, meri- ja ilmakuljetuksia, jotka kirjataan toimintamenoihin erillisinä menoina ja kuluina.



Kuva: Kansainvälisen harjoitustoiminnan kustannusrakenne vuonna 2015.

Puolustusvoimien palkatulle henkilökunnalle maksettava lisäpalkka eli sotahar- joitus- tai meripalvelukorvaus on sama kotimaassa ja ulkomailla. Kansainväli- sen harjoitustoiminnan aiheuttama lisäkustannus syntyy kotimaasta keskimäärin noin 50 % korkeammasta ulkomaan sotaharjoitus- tai meripalvelupäivärahasta (kotimaan päiväraha on 40 euroa ja ulkomaan päiväraha on keskimäärin noin 60 euroa) sekä erilaisista matkakustannuksista.

Kuljetuksiin liittyvien kustannusten osalta mitä suurempi joukko ja mitä enemmän raskasta kalustoa harjoitukseen osallistuu, sitä korkeammat ovat kuljetuskustannukset. On huomioitava, että kuljetuskustannuksia muodostuu myös harjoittellessa kotimaassa.

Muiden valtioiden asevoimien joukkoja osallistuu kansainvälisiin harjoituksiin Suomessa niin pääsääntöisesti ne vastaavat omista kuljetus-, polttoaine-, ammustarvike-, henkilöstö- ja muonituskustannuksistaan. Kansainvälisissä harjoituksissa järjestäjää tyypillisesti antaa osallistujamaille tiloja ja muuta perusinfrastruktuuria (vartiointia, vettä, sähköä, lämpöä jne.) käytettäväksi ja näistä osa saattaa jäädä isäntämaan omiksi kustannuksiksi.

Harjoitustoiminnan kustannusrakennetta tarkasteltaessa kustannustehokainta on kansainvälisten harjoitusten järjestäminen Suomessa, ulkomaisten asevoimien vastatessa omista harjoituskustannuksistaan. Harjoituksissa Puolustusvoimat saa käyttöönsä sellaisia suorituskykyjä, joita ei olisi kansallisin voimavaroin mahdollista hankkia. Samalla Puolustusvoimat pystyy kustannustehokkaasti harjoittelemaan ja testaamaan valmiutta vastaanottaa kansainvälistä sotilaallista apua sekä arvioida muiden asevoimien suorituskykyjä suomalaisissa olosuhteissa.

Johtopäätökset

Puolustusvoimien osallistuminen kansainväliseen harjoitustoimintaan kehittää kykyä Suomen puolustamiseen, kehittää kykyä ulkomaisen avun vastaanottamiseen ja kehittää kykyä sotilaallisen avun antamiseen muille valtioille. Lisäksi harjoitustoiminnan avulla on mahdollista verrata omaa suorituskykyä muiden valtioiden asevoimien suorituskykyyn ja mahdollista harjoitella sellaisten suorituskykyjen kanssa, joita Puolustusvoimilla itsellään ei ole.

Kansainvälisen harjoitustoiminnan merkitys on kasvanut. Puolustusvoimat on kehittänyt toimintatapoja, joukkoja ja järjestelmiä mm. kriisinhallintaoperaatioista saaduilla kokemuksilla. Kriisinhallintaoperaatioihin osallistumisen supistuessa kansainvälisen harjoitustoimintaan osallistumisen merkitys on korostunut. Viime vuosien turvallisuusympäristön muutos Euroopassa on ohjannut kansainvälistä harjoitustoimintaa aikaisempaa enemmän kriisinhallinnasta kohti kansallisen puolustuksen toteuttamisperiaatteita.

Normaalialue ja jokapäiväistä. Kansainvälisestä harjoitustoiminnasta on kehittynyt 1990-luvulta alkaen normaali osa suorituskyvyn rakentamista ja ylläpitämistä. Kehittäessä henkilöstön osaamista ja joukkojen suorituskykyä, tarkastellaan systemaattisesti myös kansainvälisen harjoitustoiminnan mahdollisuudet. Monesta vuosittain järjestettävästä kansainvälisestä harjoituksesta on muodostunut rutiininomainen osa kehittämistä sekä suorituskyvyn arviointia ja mittaamista.

Hyödyllistä pitkäjänteisyyttä. Harjoitustoiminnan vaikuttavuuden varmistaminen edellyttää pitkäjänteistä sitoutumista ja kehittämistä. Suorituskyvyn suunnitelmallisen kehittämisen näkökulmasta on hyödyllistä, mikäli Puolustusvoimat voi suunnitella harjoitustoimintaan osallistumisen riittävän pitkällä aikajänteellä. Tällöin harjoitustoiminta kyetään integroimaan suunnitelmallisesti osaksi osamisen kehittämistä. Samalla mahdollisuudet vaikuttaa harjoitusten tavoitteisiin ja toteutukseen kasvavat.

Perusta muulle yhteistyölle. Normaaliolojen monikansallinen, alueellinen ja kahdensivulinen harjoitustoiminta muodostaa perustan poikkeusoloissa tai muissa kriisitilanteissa tapahtuvalle yhteistyölle. Tämä perusta tukee myös mahdollista poikkeusoloissa tapahtuvaa yhteistyötä, esimerkiksi sotilaallisen avun vastaanottamista ja antamista.

Parantanut joukkojen suorituskykyä. Kansainvälisen harjoitustoiminnan päämääränä on joukkojen ja järjestelmien suorituskyvyn kehittäminen. Kehittäminen tukee erityisesti Puolustusvoimien päätehtävää eli Suomen puolustamista. Suorituskykyjen kehittämisen näkökulmasta kansainvälisellä harjoitustoiminnalla on ollut merkittävää vaikuttavuutta joukkojen ja järjestelmien suorituskykyjen kehittämisessä sekä uusien suorituskykyjen käyttöönotossa. Harjoitustoiminta on mahdollistanut suorituskyvyn vertaamisen muiden asevoimien suorituskykyyn sekä harjoitusjoukkojen osalta että rauhankumppanuusmaille suunnattujen OCC-arvioiden osalta. Suomessa järjestetyt harjoitukset ovat mahdollistaneet muiden asevoimien suorituskykyjen arvioimisen suomalaisissa olosuhteissa.

Hyödynnetään laajoja harjoitusskenaarioita ja muiden suorituskykyjä. Kansainväliseen harjoitustoimintaan osallistuminen on mahdollistanut toimimisen tilanteissa ja osana laajamittaisia skenaarioita. Tällaisia laajoja tilannekehyksiä ja suuria harjoituksia ei ole kustannustehokasta järjestää ainoastaan kansallisin voimavaroin. Erityisesti tämä korostuu harjoituksissa, joissa toimitaan vaativissa tilannekehyksissä. Kansainväliseen harjoitustoimintaan osallistuminen on mahdollistanut harjoittelun sellaisten suorituskykyjen kanssa, joita Puolustusvoimien ei ole.

Yhdenmukaistanut toimintatapoja. Puolustusvoimat on kansainvälisen harjoitustoiminnasta saatujen kokemusten perusteella ottanut käyttöön toimintatapoja, joilla on korvattu vain kansallisesti käytössä olleita toimintatapoja. Nämä vaihtelevat yksityiskohtaisista taisteluteknisen tasan toimintatavoista huomattaviin koko Puolustusvoimia koskeviin kokonaisuuksiin. Samalla ansainvälinen harjoitustoiminta on kehittänyt joukkoja ja järjestelmiä kansainvälisesti yhteensopivaksi.

Harjoitustoiminta on kehittänyt puolustusyhteistyön edellytyksiä. Puolustusvoimien 1990-luvulla alkanut nykymuotoinen osallistuminen kansainväliseen harjoitustoimintaan on mahdollistanut aikaisempaa joustavamman ja nopeamman osallistumisen muun muassa kriisinhallintaoperaatioihin sekä muihin poliittisen tasan päätöksiin perustuvaan puolustusyhteistyöhön. Esimerkiksi 2010-luvulla nopeita kehitysaskelita ottanut Suomen ja Ruotsin välinen puolustusyhteistyö ei olisi ollut mahdollista ilman pitkäjänteistä osallistumista kansainväliseen harjoitustoimintaan ja sen tuottamaa osaamista. Vastaavasti monissa kriisinhallintaoperaatioissa tarvittavan osaamisen kehittäminen ei olisi ollut mahdollista ilman pitkäjänteistä osallistumista kansainvälisiin harjoituksiin.

Vaikuttanut valmiuden kehittämiseen. Kansainvälinen harjoitustoiminta on kehittänyt laajasti puolustusvoimien joukkojen suorituskykyä ja valmiutta kaikkiin Puolustusvoimien tehtäviin. Erityisesti harjoitustoiminta on kehittänyt valmiutta ottaa vastaan ja antaa kansainvälistä apua.

Osoitetaan uskottavaa suorituskykyä. Kansainvälisten harjoitusten perusteella muiden valtioiden asevoimat muodostavat käsityksen Puolustusvoimien joukkojen suorituskyvystä. Harjoituksiin osallistuvat joukot ovat osaltaan muodostamassa puolustuksen edellyttämää uskottavuutta. Samanaikaisesti harjoitustoiminnan avulla muodostetaan käsitystä Puolustusvoimista luotettavana ja suorituskykyisenä kumppanina, jonka kanssa muiden valtioiden asevoimien kannattaa tehdä yhteistyötä.

Kustannustehokkuutta on avata kansallisia harjoituksia. Kustannustehokkainta on pyrkiä järjestämään kansainvälisiä harjoituksia Suomessa ja avata kansallisia harjoituksia muiden valtioiden asevoimille. Tämä mahdollistaisi mm. Puolustusvoimien osallistumisen monikansallisiin harjoituksiin nykyistä suuremmilla joukkoonpanoilla, hyödyntämään tehokkaammin muiden valtioiden suorituskykyä ja harjoittelemaan kansainvälisen avun vastaanottamista.

Kansainvälisen harjoitustoiminnan viestintä korostuu. Kansainvälisiin harjoituksiin liittyvä viestintä tukee puolustuskyvyn osoittamista esittelemällä Puolustusvoimien joukot ammattitaitoisina ja suorituskykyisinä toimijoina, joilla on käytössä ajanmukainen ja kansainvälisesti yhteensopiva kalusto. Harjoituksiin liittyvällä viestinnällä vaikutetaan Suomen kansalaisten käsitykseen Puolustusvoimista.

www.defmin.fi



Puolustusministeriö
Försvarsministeriet
Ministry of Defence

Eteläinen Makasiinikatu 8
PL 31, 00131 HELSINKI
Puhelin: 0295 16001 (vaihde)