

PUOLUSTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 7/2008 vp

Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2009

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä syyskuuta 2008 lähettänyt hallituksen esityksen valtion talousarviosi vuodelle 2009 (HE 116/2008 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan. Puolustusvaliokunta on eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 3 momentin nojalla päättänyt antaa asiasta lausunnon valtiovarainvaliokunnalle puolustusministeriön hallinnonalan osalta.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- talousjohtaja Timo Norbäck, neuvotteleva virkamies Jari Takanen ja vanhempi osastoesiupseeri Olli Peltonen, puolustusministeriö
- kenraalimajuri Mika Peltonen, Pääesikunta
- maavoimien suunnittelupäällikkö, eversti Veli-Pekka Parkatti, Pääesikunta
- merivoimien suunnittelupäällikkö, komentaja Jarmo Pennala, Merivoimat
- everstiluutnantti Jukka Ahlberg, Ilmavoimat
- varapuheenjohtaja Heikki Härtsiä, Suomen Puolustus- ja Ilmailuteollisuusyhdistys ry.

Lisäksi kirjallisen lausuntonsa on antanut
— Maanpuolustuskoulutus ry.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Puolustusministeriön hallinnonalan menot ovat vuoden 2009 talousarvioesityksessä 2 778,4 miljoonaa euroa, missä on lisäystä 359,5 miljoonaa euroa kuluvaan vuoden varsinaiseen talousarvioon verrattuna. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vuosivertailussa tulee kuitenkin ottaa huomioon se, että julkisen hallinnon verkkoturvallisuuden edistämiseen esitettävä 197 miljoonan euron määräraha arvonlisäveromenoi-
neen on kokonaisuudessaan sisällytetty vuoden 2009 talousarvioesityksessä puolustusministe-

riön hallinnonalalle. Ilman näitä määrärahoja puolustusbudjetin lisäys kuluvaan vuoteen verrattuna olisi 151,2 miljoonaa euroa. Valiokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvosto panostaa verkkoturvallisuuden kehittämiseen. Valtion turvallisuuden kannalta tärkeiden viranomaisten sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien tulee toimia kaikissa tilanteissa.

Hallinnonalan henkilöstön kokonaismääräksi arvioidaan vuonna 2009 noin 15 800 henkilötyövuotta, missä on vähennystä kuluvaan vuoteen verrattuna lähes 700 henkilötyövuotta. Vähennys johtuu suurelta osin maavoimien materiaalin kunnossapidon siirtymisestä kumppanuussopimuksella puolustusvoimien ulkopuolisen pal-

veluntuottajan (Millog Oy) tehtäväksi vuoden 2009 alusta lukien. Tuottavuusohjelmien kautta puolustushallinnon henkilömäärän on arvioitu alenevan noin 14 000 henkeen vuoden 2015 loppuun mennessä. Koko valtion tuottavuusohjelmasta (14 445 henkeä) vuoden 2015 loppuun mennessä puolustushallinnon osuus olisi noin 3 000 henkeä. Valiokunta näkee näin merkittävän vahvuuden laskemisen aiheuttavan merkittäviä paineita rauhan ajan organisaatiolle ja tätä kautta myös asevelvollisuudelle.

Valiokunnan arvion mukaan yhtenä keskeisenä tekijänä kumppanuushankkeisiin siirtymisessä on nähtävä valtion tuottavuusohjelman kovat henkilöstövähennysvaatimukset eivätkä niinkään taloudelliset säästöt. Valiokunta katsoo, että puolustusvoimien oman henkilöstömäärän vähentäminen ei saa olla itsetarkoitus. Uudistusten tulee aidosti perustua tuottavuuden parantamistavoitteeseen. Valiokunta on käsitellyt puolustushallinnon tuottavuusohjelmia aiemmissa lausunnoissaan (ks. PuVL 6/2007 vp — MINS 5/2007 vp, PuVL 2/2008 vp). Valiokunta korostaa, että puolustushallinnon henkilöstömäärä ja -rakenne ovat turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa linjattavia kysymyksiä, joita ei tule ratkaista tuottavuusohjelman kautta.

Valiokunta on kumppanuushankkeiden osalta korostanut hyvän työnantajan periaatteiden noudattamista. Puolustushallinnon tuottavuusohjelmaa on toteutettu monin osin kiireellä, eikä henkilöstö ole pysynyt muutosprosessissa mukana. Yhtenä esimerkkinä valiokunta haluaa tässä yhteydessä nostaa esiin puolustushallinnon rakennuslaitoksen henkilöstön vähennyksen 220 henkilötyövuodella vuoteen 2009 mennessä.

Puolustusmateriaalihankinnat

Puolustusmateriaalihankintoihin esitetään määrärahoja 713,9 miljoonaa euroa, missä on lisäystä noin 90 miljoonaa euroa vuoteen 2008 verrattuna. Asiantuntijakuulemisissa kävi ilmi, että lisäys johtuu pääosin aikaisemmin myönnettyjen tilausvaltuuksien menojen ajoitusmuutoksista, ennakkollisesta kustannustason tarkistuksesta ja pääkaupunkiseudun ilmapuolustuksen suorituskyvyn tehostamiseen vuoden toisessa lisätalous-

arviossa 2008 myönnetyn tilausvaltuuden vuoden 2009 maksuosuudesta.

Puolustusvoimien materiaaliseseen kehittämiseen esitetään uutta tilausvaltuutta (PVKEH 2009). Tilausvaltuus on yhteismäärältään 1 295,2 miljoonaa euroa vuosille 2009—2015. Tilausvaltuudella tehtävien hankintojen painopiste on ilmapuolustuksen kehittämisessä, mihin kohdennetaan varoja vuosina 2009—2015 yhteensä 736,8 miljoonaa euroa. PVKEH 2009 -tilausvaltuudella jatketaan myös kotimaisen ampumatarviketeollisuuden tukemista ja aloitetaan jalkaväkimiinojen suorituskyvyn korvaaminen.

Hornet-hävittäjäkaluston ylläpitopäivitykset

Hornet-hävittäjäkaluston ylläpitopäivitykset vuoteen 2017 asti (MLU 1 ja MLU 2 = Mid-Life Update) tulevat valiokunnan saaman selvityksen mukaan maksamaan kokonaisuutena 1 047 miljoonaa euroa. MLU 1:n osalta koko rahoitus 325 miljoonaa euroa on jo olemassa ja myönnetty, eikä lisärahoitusta tarvita. Toisen päivitysjakson MLU 2:n elinkaaripäivityksiin 2009—2017 on suunniteltu tarvittavan 722,4 miljoonaa euroa. MLU 2:n osalta ensimmäinen tilausvaltuus (2007) on olemassa ja myönnetty. Toinen tilausvaltuus (2009) on ensi vuoden talousarvioesityksessä, ja vuoden 2013 jälkeen on tarkoitus hankkia varsinainen aseistus suunniteltujen kehitysohjelmien mukaisesti.

Kalliita ylläpitopäivityksiä selittää osaltaan vuoden 2004 selonteossa hävittäjäkalustolle annettu kokonaan uusi tehtäväalue eli ilmasta maahan -toiminta: "Hornet-kaluston suorituskyyä nostetaan toteuttamalla kaluston ylläpitopäivitykset, joissa parannetaan järjestelmän tuottamaa tilannekuvaa, torjuntakyyä sekä kansainvälistä yhteistoimintakyyä. Hornet-kaluston suorituskyyä nostetaan lisäksi aloittamalla ilmasta-maahan toiminnan mahdollistavan kauaskantoisen täsmäasejärjestelmän hankinnat." Tälle linjaukselle oli taas perustana maavoimien laaja iskukykututkimus vuonna 2004, jossa parhaaksi kokonaisyhdistelmäksi todettiin raskas raketinheitinjärjestelmä, tykistön erikoisampu-

matarvikkeet ja Hornet-lavettiin perustuva ilmasta maahan -järjestelmä.

Yhteenvetona valiokunta toteaa, että Hornet-hävittäjäkaluston elinkaaripäivitykset ovat välttämättömiä kaluston suorituskyvyn ylläpitämiseksi myös ensi vuosikymmenellä ja 2020-luvulla. Valiokunta huomauttaa lisäksi, että nykyaikaisissa asejärjestelmissä järjestelmän hankintahinta on vain noin 1/3 kokonaiskustannuksista ja kaluston päivitykset muodostavat valtaosan asejärjestelmän elinkaaren aikaisista kokonaiskustannuksista. Valiokunta edellyttää, että suurten materiaalihankkeiden suunnittelun ja toteutuksen osalta puolustusministeriö informoi säännöllisesti valiokuntaa niiden kustannusvaikutuksista. Tarvetta ajantasaiseen tiedottamiseen lisäksi, että suuret materiaalihankkeet on selonteoisissa käsitelty pääsääntöisesti hyvin lyhyesti. Eduskunnan informoimista MLU 1 ja 2 -prosesseista ei tätä taustaa vasten voi pitää onnistuneena.

Puolustusvoimien toimintamenot

Puolustusvoimien toimintamenoihin esitetään määrärahoja yhteensä 1 516,9 miljoonaa euroa, josta palkkausmenojen osuus on yli 50 prosenttia. Toimintamenomäärärahassa on edelliseen vuoteen verrattuna lisäystä 67 miljoonaa euroa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan lisäys johtuu pääosin valtion virkaehtosopimuksesta ja työnantajan palkkapolitiittisista kehittämistoimenpiteistä sekä ennakollisesta kustannustason tarkistuksesta. Lisäksi määrärahatasoa nostavat uusien säädösten mukainen varusmiesten kuljetajakoulutus ja maavoimien materiaalin kunnossapitopalveluiden ostoon liittyvät lisäeläkekustannukset.

Vuoden 2009 talousarvioesityksen mukaisella määrärahalla ylläpidetään vuoden 2008 toiminnan taso (kertausharjoitukset, alusvuorokaudet, lentotunnit jne.). Ikäluokasta koulutetaan kaikki varusmiespalvelukseen terveydentilansa puolesta sopivat miehet. Varusmiesten päivärahajen korotuksiin käytetään 4,7 miljoonaa euroa.

Ennakollinen kustannustasotarkistus ja varaosavaje

Vuoden 2009 talousarvioesityksessä puolustusministeriön hallinnonalan vuoden 2009 menoihin henkilöstömenot pois lukien on tehty 1,5 %:n ennakollinen kustannustasotarkistus, jota on sovittu tarkistettavaksi jälkikäteen vastaamaan hintaindeksien osoittamaa toteutunutta kustannustason nousua. Vuoden 2009 talousarvioesityksessä ennustetaan, että kuluttajahintaindeksin muutos vuonna 2009 on 3 %. Ennakollinen kustannustasotarkistus olisi puolustusministeriön mielestä pitänyt tehdä enemmän ennusteiden suuruksena. Liian pienenä tehty ennakollinen kustannustasotarkistus tulee puolustushallinnon mukaan aiheuttamaan turhaa epävarmuutta ja haittaamaan puolustusvoimien toiminnan tarkoituksenmukaista suunnittelua. Valiokunta yhtyy tähän arvioon. Asialla on puolustusvoimien toiminnan järkevissä suunnittelussa todellista merkitystä, sillä vaje on yksin maavoimien toiminnassa kymmenien miljoonien eurojen luokkaa. Valiokunta on kiinnittänyt asiaan toistuvasti huomioita aiemmissa budjettilausunnoissaan ja toivoo valtioneuvoston puolella kiinnitettävän vakavaa huomiota tämän kysymyksen ratkaisuun. Samalla on kuitenkin todettavissa, että vuoden 2009 osalta inflaatiopaineet näyttävät olevan helpottamassa ja etenkin polttonesteiden hinta on maailmantalouden hidastumisen vuoksi pikemminkin lasku- kuin noususuunnassa.

Kaikilla kolmella puolustushaaralla on saadun selvityksen mukaan merkittävä varaosavaje. Käytännössä varaosavaje näkyy esimerkiksi ilmavoimien toiminnassa Hornet-kaluston keskimääräisten huoltoaikojen merkittävänä nousuna. Maavoimissa kriittisten varaosien kumuloinut vaje on noin 70 miljoonaa euroa, ja vaje kasvaa noin 15 miljoonaa euroa vuosittain toiminnan tason ylläpidosta johtuen. Varaosavajeen ratkaiseminen on osoittautunut vaikeaksi, ja asia on jo pitkään ollut esillä aiempien vuosien budjettikuulemisissa. Varaosavajetta on vähennetty muun muassa lisäbudjettien kautta, mutta tätä mekanismia ei voi pitää erityisen onnistuneena. Valiokunta korostaakin, että tehtäessä

asejärjestelmiä koskevia hankintapäätöksiä tulee samalla varmistaa, että varaosien hankkimiseen varataan riittävät resurssit. Toimintaa ja tulevaisuuden haasteita pitää pystyä paremmin ennakoimaan. Kokonaishankesuunnittelussa on tältä osin selkeästi kehittämisen varaa.

Sotilaallisen kriisinhallinnan menot

Sotilaallisen kriisinhallintaan esitetyt määrärahat mahdollistavat saadun selvityksen mukaan nyt tiedossa oleviin kriisinhallintaoperaatioihin osallistumisen. Vuoden 2009 talousarvioesityksessä sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahat ovat yhteensä noin 113,6 miljoonaa euroa jakautuen puolustus- ja ulkoasiainministeriön pääluokkiin. Kokonaissummaan sisältyy 26,3 miljoonan euron varaus yllättäviin kriisinhallintakustannuksiin tai uusien operaatioiden käynnistämiseen. Valiokunta toteaa, että määrällisesti suomalaissotilaita on unionin taisteluosastojen valmiusvuorojen päättymisen jälkeen eri järjestöjen johtamissa operaatioissa tällä hetkellä noin 700 sotilasta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan käynnissä olevat operaatiot ovat riskitasoltaan ja vaativuudeltaan sellaisia, että kustannukset yksittäisen sotilaan varustamiseksi ja ylläpitämiseksi ovat yhä kalliimpia.

Suomi on tähän mennessä osallistunut kriisinhallintaoperaatioihin vain maavoimien joukoin. Ilma- ja merivoimat ovat kuitenkin kehittäneet kansainvälistä yhteistoimintakykyään, ja molemmilla puolustushaaroilla on halukkuutta testata osaamistaan tulevaisuuden operaatioissa. Merivoimien kalustoa on testattu kesällä 2008

Välimeren olosuhteissa hyvällä menestyksellä. Yhtenä ongelmatekijänä merivoimien osallistumisessa kriisinhallintaoperaatioihin on nähty palvelussuhteen ehdot, jotka eivät kannusta kantahenkilökuntaa osallistumaan operaatioihin.

Kotimainen puolustusteollisuus

Kotimainen puolustusteollisuus on saadun selvityksen mukaan kohtuullisen tyytyväinen vuoden 2009 budjettiesitykseen. Teollisuuden puolelta tuotiin esiin, että budjettiesitys takaa kansalliselle puolustusvälineteollisuudelle järkevät toimintaedellytykset. Puolustusvaliokunta toivoo erityistä huomiota kiinnitettävän vuonna 2007 hyväksytyn puolustus- ja turvallisuusteollisuusstrategian toteutuksen turvaamiseen myös tulevaisuudessa. Keskeisinä elementteinä suomalaisen teollisuuden elinmahdollisuuksien varmistamisessa ovat riittävät panostukset tutkimus- ja kehitystoimintaan myös 2010-luvulla sekä yhä tiivistyvä kansainvälinen yhteistyö. Valiokunta näkee jatkossakin tarpeelliseksi varmistaa, että materiaalihankintaprojekteissa tähdätään vähintään 50 %:n kotimaisuusasteeseen järjestelmän elinkaaren aikana (kokonaisprosenttitavoite pitää sisällään huollot ja ylläpitöpäivitykset).

Lausunto

Lausuntonaan puolustusvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa huomioon mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 16 päivänä lokakuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Juha Korkeaoja /kesk	Reijo Laitinen /sd
vpj.	Olli Nepponen /kok	Juha Mieto /kesk
jäs.	Thomas Blomqvist /r	Lauri Oinonen /kesk
	Juha Hakola /kok	Reijo Paajanen /kok
	Hanna-Leena Hemming /kok	Sirpa Paatero /sd
	Saara Karhu /sd	Sari Palm /kd
	Inkeri Kerola /kesk	Eero Reijonen /kesk
	Jaakko Laakso /vas	vjäs. Eero Akaan-Penttilä /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa todetaan, että Hornet-kaluston suorituskykyä nostetaan aloittamalla ilmasta-maahan toiminnan mahdollistavan kauaskantoisen täsmäasejärjestelmän hankinnat. Vasemmistoliitto oli eri mieltä tämän linjauksen tarkoituksenmukaisuudesta ja vastusti hanketta.

Hallitus esittää vuoden 2009 budjettiesityksessä Hornetien varustamista uudella aseistuksella. Mikäli Hornetit varustetaan rynnäkökyyvillä — mm. uudenaikaisella yhdysvaltalaisella aseistuksella — koneiden alkuperäinen tarkoitus tiedustelu- ja torjuntahävittäjinä muuttuu. Koneista tulee hyökkäysaseita.

Hanke on myös hyvin kallis, sillä uuden asejärjestelmän tarvitseman päivityksen myötä kyse

on runsaasta miljardista eurosta. Osaltaan suuria kustannuksia selittää päätös rakentaa uusi asejärjestelmä täydellisesti yhteensopivaksi Naton järjestelmien kanssa.

Hornetien varustaminen rynnäköaseistuksella sisältyy myös Suomen ja Naton välisen kumppanuusohjelman yhteistyöhankkeisiin. On todennäköistä, että uudella aseistuksella varustettuja Hornet-koneita on tarkoitus käyttää tulevaisuudessa myös Nato-johtoisissa kansainvälisissä operaatioissa.

Nykyisessä tilanteessa, jossa talouden näköalat ovat koko maailmassa synkät ja jossa myös Suomen talous elää yhä epävarmempia aikoja, ei hankintaan ole syytä ryhtyä myöskään valtiontaloudellisten syiden takia.

Helsingissä 16 päivänä lokakuuta 2008

Jaakko Laakso /vas