

PUOLUSTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 6/2007 vp

Ministeriön selvitys maavoimien materiaalin kunnossapidon kehittämisestä

Puolustusministeriölle

JOHDANTO

Vireilletulo

Puolustusvaliokunta on pyytänyt puolustusministeriöltä selvityksen maavoimien materiaalin kunnossapidon kehittämisestä.

Puolustusministeriö on asiantuntijakuulemisissa 16 päivänä lokakuuta ja 12 päivänä joulukuuta 2007 toimittanut valiokunnalle pyydetyn selvityksen (MINS 5/2007 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja Eero Lavonen, ylijohtaja Teemu Penttilä, neuvotteleva virkamies Olli Suonio ja vanhempi hallitussihteeri Tarja Jaakkola, puolustusministeriö
- kenraaliluutnantti Hannu Herranen ja prikaatikenraali Juha Mäkipää, Pääesikunta
- asiamies Mikko Äikäs, Palkansaajajärjestö Pardia ry

- puheenjohtaja Harri Westerlund, Upseeriliitto ry
- puheenjohtaja Petteri Leino, Aliupseeriliitto ry
- puheenjohtaja Marja-Leena Karekivi, Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto MPHIL ry
- Järjestöpäällikkö Antti Kymäläinen, Päälystöliitto ry
- puheenjohtaja Mikko Kari, Maanpuolustuksen teknisten toimihenkilöiden liitto MTTL ry
- insinöörimajuri, päätoiminen päälähtöammies Ari Rautakorpi, JUKO ry
- puheenjohtaja, insinöörikommentaja Stig Landén, Maanpuolustuksen Insinöörit MPI ry
- toimitusjohtaja Aarne Nieminen, Millog Oy
- Liisa Hakala, Patria Oyj.

Viitetieto

Puolustusvaliokunta on käsitellyt asiaa aiemmin valiokunnan omana asiana (mm. PUO 3/2004 vp, PUO 15/2007 vp).

TAUSTAA

Puolustusvaliokunta on seurannut tiiviisti vuosina 2001—2007 maavoimien materiaalin kunnossapidon ulkoistamiseen eli kumppanuuteen liittyvää suunnittelutyötä puolustushallinnossa. Nyt käsittelyssä on niin sanottu KUJA-hanke, jota ovat edeltäneet KULPI-, AKUUTTI- ja AKKU-hankkeet. KUJA-hanke on valtakunnal-

lisen kunnossapidon kumppanuushankeen jatko-työ, jonka tavoitteena on selvittää mahdollisen kumppanuuden vaikutukset puolustusvoimien organisaatioon, toimintamalliin ja kustannuksiin sekä määrittää kaupallisen prosessin perusteet ja reunaehdot päätöksenteon tueksi.

Saadun selvityksen mukaan Pääesikunta esittää puolustusministeriölle strategista kumppanuutta kotimaisen teollisuuden edustajien kanssa 1.1.2009 alkaen. Pääesikunnan esitys perustuu maavoimien kunnossapidon oman toiminnan kehittämiseen ja strategisen kumppanuuden vaihtoehtoista tehtyihin selvityksiin ja niistä tehtyyn vertailuun. Puolustushallinnon asiantuntijat toivat esiin, että strategisessa kumppanuudessa on tavoitteena kriisiajan valmiuden kohottaminen muodostamalla muun yhteiskunnan kanssa yhteistyöhön perustuva järjestelmä, joka rakenteeltaan soveltuu sellaisenaan valmiuden kohottamiseen. Kehitettävä kokonaisuus ei saadun selvityksen mukaan sisällä räjähtävää, vaate- eikä lääkintämateriaalia.

Ehdotetussa strategisen kumppanuuden toimintamallissa maavoimien materiaalin kunnossapidossa siirrytään varikkotason kumppanuuteen, missä kunnossapidon niin sanottu II-taso siirretään kumppanille (Millog Oy) joukko-osastojen I-tason kunnossapidon jäädessä puolustus-

voimille. Saadun selvityksen mukaan täyden kumppanuuden KUJA hylättiin keväällä 2007 tiettyjen riskien vuoksi. Niitä olivat muun muassa kumppanuustoiminnan laajuus, joukkojen tuki, sodan ajan toiminta ja nopea aikataulu. Kumppanille siirtyisi suunnitelman mukaan 714 tehtävää sekä tiloja noin 6,7 miljoonan euron vuotuisen tilakustannuksen arvosta. Sopimuksen pituus olisi 8 vuotta (2009—2016), jonka jälkeen sopimus jatkuisi toistaiseksi. Kunnossapidon palveluita ostettaisiin Millog Oy:ltä noin 50—60 miljoonan euron arvosta vuosittain. Millog Oy voisi saadun selvityksen mukaan tarjota kunnossapidon palveluita myöhemmin myös muille viranomaisahoille, lähinnä poliisi-, pelastus- ja rajavartiolaitokselle. Saadun selvityksen mukaan puolustusvoimilla on muiden puolustushaarojen osalta laajamittaisesta kumppanuudesta hyviä kokemuksia. Etenkin ilmavoimien ja tiettyjen puolustusteollisuuden alan yritysten pitkäaikaiseen yhteistyöhön ovat molemmat osapuolet olleet tyytyväisiä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Puolustusvaliokunta ei ota tässä lausunnossaan kantaa siihen, tulisiko maavoimien materiaalin kunnossapidossa pyrkiä oman toiminnan kehittämiseen strategisen kumppanuuden sijasta. Päätösvalta tässä asiassa kuuluu puolustusministeriölle. Valiokunta pitää sen sijaan välttämättömänä, että puolustusvoimien henkilöstön työmotivaation ylläpitämisen kannalta kohtuuttoman pitkäksi venyneessä selvitysprosessissa edettäisiin mahdollisimman nopeasti päätöksentekovaiheeseen.

Valiokunta katsoo, että keskeinen tekijä maavoimien materiaalin kunnossapidon järjestämisessä on kysymys siitä, kyetäänkö kunnossapitoon liittyvät tehtävät hoitamaan sekä rauhan että kriisin aikana vähintään nykyisellä tasolla. Puolustushallinnon puolelta on asiantuntijakuulemisissa tuotu esiin, että tämä päämäärä saavu-

tetaan. Saadun selvityksen mukaan tavoitteen saavuttamisessa ovat keskeisiä tekijöitä strategisen kumppanuuden pitkäaikaisuus ja molempien osapuolten sitoutuneisuus hankkeeseen sekä kunnossapidon säilyttäminen yhtenä kokonaisuutena ja tätä kautta saavutettava toiminnallinen tehokkuus.

Asiantuntijakuulemisissa tuotiin myös esiin, että Millog Oy, joka koostuu viidestä suomalaisesta yrityksestä (Patria 55 %, Insta 26 %, Raskone 8 %, Sisu-Auto 8 % sekä Oricopa Oy 3 %), on omistuspohjaltaan sellainen yhtiö, jossa valtio-omisteisilla yrityksillä (Patria ja Raskone) on osake-enemmistö. Valtio pystyy vaikuttamaan Millog Oy:n toimintaan myös niin sanotun K-osakkeen ("Golden Share") kautta, joka takaa valtiolle paikan yhtiön hallituksessa.

Lisäksi sopimusneuvotteluissa on sovittu muun muassa niin sanotusta exit-pykälästä, jonka avulla valtiolla on oikeus lunastaa osakkeet itselleen kumppanuuden mahdollisesti päättyes-

sä. Saadun selvityksen mukaan mahdollinen exit-pykälän käyttö vaatii vielä huomattavan määrän jatkoselvittelyitä muun muassa takaisinostohinnan määrittelyssä. Valiokunta pitää hyvänä, että edellä kuvattuja turvamekanismeja ja turvallisuussopimuksia on saatu aikaan, mutta huomauttaa samalla, että sopimusteknisin järjestelyin ei kaikkia kumppanuuteen sisältyviä riskejä saada poistettua. Materiaalin kunnossapidon kumppanuusvaihtoehdossa henkilö-, tieto- ja materiaaliturvallisuuteen liittyviin kysymyksiin on kiinnitettävä erityistä huomiota toiminnan siirtyessä puolustusvoimien ulkopuolelle. Valiokunta huomauttaa lisäksi, että monimutkainen sopimus- ja seurantajärjestelmä sitoo puolustushallinnon resursseja.

Saadun selvityksen mukaan strategisessa kumppanuudessa saavutetaan noin 15 % vuosittainen kustannussäästö nykyiseen toimintamalliin verrattuna. Vertailussa ei ole huomioitu arvonlisäveroa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan puolustusministeriö ja valtiovarainministeriö ovat käyneet pitkällisiä keskusteluja arvonlisäverokysymyksestä. Asiaan ei kuitenkaan ole saatu lopullista selvyyttä. Valiokunta näkee arvonlisäverokysymyksen ratkaisun keskeisenä osana puolustusministeriön päätöksentekoprosessia ja pitää välttämättömänä saada asiasta aikaan yhteisymmäryksen mahdollisimman nopeasti. Ennen arvonlisäverokysymyksen yksiselitteistä ratkaisua päätöstä mahdolliseen kumppanuuteen siirtymisestä ei valiokunnan näkemyksen mukaan tule tehdä.

Henkilöstön asema

Strategisen kumppanuuden rauhan ja sodan ajan toiminnallisen tehokkuuden lisäksi toinen keskeinen tekijä arvioitaessa kumppanuusvaihtoehtoon siirtymistä on puolustusvoimien henkilöstön tuleva asema Millog Oy:n palveluksessa. Henkilöstöjärjestöt toivat kuulemisissa esiin tyytymättömyytensä KUJA-valmisteluprosessiin. Vuoden 2007 jatkoselvitystyössä, jota tehtiin virkamiesvetoisesti puolustushallinnossa, henkilöstöjärjestöt eivät olleet edustettuina työryhmissä eivätkä saaneet muutakaan kautta vaikutettua valmisteluprosessiin haluamallaan ta-

valla. Järjestöt totesivat, että puutteellinen kuulemis- ja valmisteluprosessi vaikuttaa merkittäväällä tavalla puolustusvoimien henkilöstön sitoutumiseen mahdolliseen kumppanuushankkeeseen. Puolustusvaliokunta yhtyy tähän näkemykseen.

Järjestöt toivat valiokunnassa lisäksi yksimielisesti esiin, että maavoimien materiaalin kunnossapidossa tulisi ensisijaisesti pyrkiä oman toiminnan kehittämiseen ja että oman toiminnan kehittämisen kautta on mahdollista päästä lähes vastaaviin säästöihin kuin mitä Millog-vaihtoehto tarjoaa. Puolustushallinnon vertailussa oman toiminnan kehittämisen ja kumppanuuden välinen laskennallinen säästö olisi esimerkiksi vuonna 2016 hiukan yli 2 prosenttia. Valiokunta toteaa, että tätä taustaa vasten kumppanuushanketta ei voidakaan kestävästi perustella syntyvillä kustannussäästöillä.

Kumppanuusvaihtoehdon osalta puolustusvaliokunta pitää välttämättömänä, että puolustusvoimien henkilöstöstrategian mukaisia linjauksia ja hyvän työnantajan periaatteita myös käytännössä noudatetaan. On välttämätöntä, että strateginen kumppani noudattaa siirtyvää henkilöstöä koskevia ehtoja koko sopimuskauden ajan. Valiokunta pitää siirtyvän henkilöstön kannalta tärkeänä suojalauseketta siitä, ettei kumppani voi irtisanoa tai lomauttaa luovutuksen kohteena olevaa henkilöstöä tuotannollisista tai taloudellisista syistä neljän vuoden suoja-ajan aikana.

Saadun selvityksen mukaan henkilöstön asemaa koskevissa neuvotteluissa keskeisiä kysymyksiä ovat olleet erityisesti liikkeenluovutuksen periaatteiden noudattaminen, puolustusvoimien henkilöstön siirtyminen vanhoina työntekijöinä kumppanin palvelukseen sekä puolustusvoimien virka- ja työehtosopimusten velvoittavuus kumppanille voimassa olevan sopimuskauden loppuun asti, ellei kumppani niistä muuta sovi henkilöstöä edustavien järjestöjen kanssa. Neuvoteltavana ovat olleet myös puolustusvoimien palveluksesta kumppanille siirtyvälle henkilöstölle vähintään luovutushetken mukaisen palkan ja eläke-etuuksien takaaminen. Asiantuntijakuulemisissa kävi ilmi, että edellä mainittu-

jen kysymysten ratkaisun osalta eri osapuolet ovat näkemyksissään lähellä toisiaan. Valiokunta pitää välttämättömänä, että kaikista henkilöstön asemaan liittyvistä kysymyksistä on saavutettu yhteisymmärrys eri toimijoiden kesken ennen lopullista päätöksentekovaihetta.

Saadun selvityksen mukaan muun muassa eräiden henkilöiden kohdalla siirtyminen Millog Oy:n palvelukseen johtaa heidän eläkeikänsä nousuun. Erikoisupseerien kohdalla eläkeikä nousisi jopa 3—4 vuotta. Valiokunta pitää erikoisupseerien eläkeiän näin huomattavaa nousua merkittävänä epäkohtana ja huomauttaa, että tämän henkilöstöryhmän mahdollinen hakeutuminen muihin tehtäviin eläkeiän nousun takia voi vaikeuttaa Millog Oy:n toimintaa ja tätä kautta myös heikentää kunnossapidon toimivuutta. Tässä yhteydessä valiokunta ilmaisee voimakkaan huolensa siitä, että myös muu kumppanille siirtyvä puolustusvoimien henkilöstö esimerkiksi Elektroniikkalaitoksessa saattaa hakeutua muihin tehtäviin, jolloin menetetään kymmenien vuosien aikana syntynyt korkeatasoinen osaaminen. Tämän osaamisvajeen paikkaaminen saattaa osoittautua huomattavan vaikeaksi tehtäväksi.

Yhteenveto

Valiokunta huomauttaa, että maavoimien materiaalin kunnossapidon kehittämisessä ehdotus siirtymisestä strategiseen kumppanuuteen 1.1.2009 on kokonaisuutena puolustusvoimien toiminnan kannalta erittäin merkittävä linjaratkaisu. Kumppanuusratkaisusta irtautuminen myöhemmässä vaiheessa, mikäli siitä saadut kokemukset eivät ole olleet tyydyttäviä, on valiokunnan näkemyksen mukaan käytännössä erittäin vaikeaa. Puolustusministeriön on siksi ratkaisua tehdessään oltava täysin selvillä kumppanuusvaihtoehtoon liittyvistä riskeistä, joita valiokunta on myös tässä lausunnossaan osin käy-

nyt läpi. Valiokunnan näkemyksen mukaan tärkein päämäärä maavoimien materiaalin kunnossapitoon liittyvissä järjestelyissä tulee nyt ja tulevaisuudessa olla sekä rauhan että kriisiajan vaatimusten täyttyminen ja hyvän henkilöstöpolitiikan noudattaminen.

Valiokunta toteaa, ettei strategiseen kumppanuuteen siirtymistä oman toiminnan kehittämisen sijasta voi perustella laskennallisilla kustannussäästöillä, joiden realistisuuden aikajaksolla 2009—2016 voi myös perustellusti kyseenalaistaa. Keskeisiä syitä mahdolliseen kumppanuusvaihtoehtoon siirtymisessä näyttääkin olevan puolustushallinnolle asetettu tuottavuustavoite. Aiemmin asetettu 1 890 henkilön vähennystavoite vuoden 2011 loppuun mennessä saavutetaan saadun selvityksen mukaan myös oman toiminnan kehittämisellä. Vanhasen II hallitus teki kuitenkin toukokuussa 2007 päätöksen valtion henkilöstömäärän supistamisesta edellisen hallituksen päätösten lisäksi 4 800 henkilötyövuodella. Parhailleen käydään neuvotteluja siitä, kuinka tuo vähennystavoite jakaantuu eri hallinnonaloille. Puolustushallinnon valtiovarainministeriölle tekemän esityksen mukaan hallinnonala tavoittelee 470 henkilön lisävähennystä. Valiokunta toteaa, että ilman Millog-ratkaisua uusia vähennystavoitteita on vaikea saavuttaa.

Lausunto

Lausuntonaan valiokunta esittää,

että puolustusministeriö ottaa edellä todetun huomioon ja selvittää kumppanuusvaihtoehdon arvonlisäverokysymyksen sekä odottaa sopimusneuvotteluprosessin loppuun saattamista ennen päätöksentekovaihetta. Valiokunta edellyttää lisäksi, että puolustusministeriö pitää valiokunnan informoituna hankkeen jatkovalmistelun osalta.

Helsingissä 18 päivänä joulukuuta 2007

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
	Pekka Haavisto /vihr	Reijo Paajanen /kok
	Juha Hakola /kok	Sirpa Paatero /sd
	Hanna-Leena Hemming /kok	Sari Palm /kd
	Reijo Kallio /sd	Eero Reijonen /kesk
	Saara Karhu /sd	vjäs. Matti Kangas /vas.
	Inkeri Kerola /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Puolustusvaliokunta on useamman vuoden ajan seurannut tarkasti maavoimien materiaalin huolto- ja kunnossapidon kehittämiseksi tehtyjä suunnitelmia.

Asiantuntijakuulemisten perusteella voi todeta, että puolustusministeriön johto on koko prosessin ajan vähätellyt ulkoistamisen mukanaan tuomia riskejä eikä se ole kyennyt osoittamaan väitettyjä ulkoistamisella saavutettavia hyötyjä. Puolustusministeriön johto tuntuukin tavoitelleen itse asiassa koko prosessin ajan huolto- ja kunnossapidon ulkoistamista. Huolto- ja kunnossapidon kehittämistä myös jatkossa omana toimintana on sitä vastoin selvitelty vain ikään kuin välttämättömänä pahana, josta on mahdollisimman pian päästävä eroon.

Tilanteen riskejä ja ongelmallisuutta kuvataan aivan oikein myös puolustusvaliokunnan

hyväksymässä lausunnossa, jossa ei kuitenkaan haluta ottaa kantaa ulkoistamiseen sillä muodollisella selityksellä, että päätösvalta asiassa kuuluu puolustusministeriölle. Lausuntoon viitaten toteamme, että siinä esiin nostetut tosiasiat puhuvat puolestaan.

Mielipide

Mielestämme puolustusvaliokunnan olisikin pitänyt hyväksyä seuraava lausuma:

Puolustusvaliokunta esittää, että puolustusministeriö luopuu maavoimien materiaalin huolto- ja kunnostustöiden ulkoistamisesta ja jatkaa myös tulevaisuudessa niiden tekemistä omana toimintana.

Helsingissä 18 päivänä joulukuuta 2007

Matti Kangas /vas
Saara Karhu /sd