

PUOLUSTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO **8/2006 vp**

Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2007

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 15 päivänä syyskuuta 2006 lähettänyt hallituksen esityksen valtion talousarvioiksi vuodelle 2007 (HE 122/2006 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan. Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 3 momentin nojalla puolustusvaliokunta on päättänyt antaa toimialaansa koskevan lausunnon talousarviesityksestä valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja Eero Lavonen ja talousjohtaja Timo Norbäck, puolustusministeriö
- operaatiopäällikkö, kenraalimajuri Markku Koli, Pääesikunta
- kenraaliluutnantti Ari Puheloinen, Itäisen Maanpuolustusalueen Esikunta
- ilmavoimien komentaja, kenraalimajuri Heikki Lyytinen, Ilmavoimien Esikunta
- merivoimien esikuntapäällikkö, lippueamiraali Veli-Jukka Pennala, Merivoimien Esikunta
- Vice President, Marketing and Sales, Home Market Pentti Miettinen, Patria Oyj.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Puolustusministeriön hallinnonalan menot ovat vuoden 2007 talousarviesityksessä 2 225,3 miljoonaa euroa, missä on vähennystä 48,8 miljoonaa euroa (2,1 %) kuluva vuoden varsinaiseen talousarvioon verrattuna. Puolustusministeriön pääluokan osuus bruttokansantuotteesta on noin 1,3 prosenttia (vuonna 2006 1,4 prosenttia) ja valtion kokonaismenoista 5,5 prosenttia (vuonna 2006 5,7 prosenttia). Määrärahoista puolustusmateriaalihankintoihin ehdotetaan käytettäväksi 580,9 miljoonaa euroa ja toimintamenoihin 1 357 miljoonaa euroa.

Hallinnonalan henkilöstön kokonaismääräksi arvioidaan talousarviovuonna 17 110 henkilötyövuotta, missä on vähennystä vuoden 2006 talousarvioon verrattuna 410 henkilötyövuotta.

Talousarviesityksen keskeisiä tavoitteita ovat uskottavan kansallisen puolustuksen ylläpitäminen ja kehittäminen niin, että se vastaa muuttuvan turvallisuusympäristön haasteisiin ja vaatimuksiin, EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan edellyttämien sotilaallisten voimavarojen luominen sekä viranomaisyhteistyön tehostaminen kehittämällä puolustusvoimien kykyä antaa virka-apua muille turvallisuusviranomaisille.

Kehittämishajelmista syntyvien seurannaisvaikutusten, tuottavuushajelman, rakennemuutoksen, kustannustason nousun sekä aiemman 20 miljoonan euron kehysleikkauksen vaikutus johtaa vuonna 2007 yhteensä 99 miljoonan euron suuruisiin toiminnan ja talouden tasapainotamistoiimiin. Nämä toimet toteutetaan toimintoja supistamalla, tukitoimissa säästämällä ja materiaalihankintoja leikkaamalla. Toimintaa ja taloutta tasapainotettaessa ei kuitenkaan tingitä suorituskykyjen kehittämistavoitteista ja aluevalvonnan tasosta, varusmieskoulutuksen määräästä ja laadusta, Suomen osallistumisesta unionin taisteluosastojen toimintaan tai palvelusturvallisuudesta.

Puolustusmateriaalihankinnat

Saadun selvityksen mukaan puolustusmateriaalihankintoihin osoitetussa 580,9 miljoonassa eurossa on vähennystä edelliseen vuoteen verrattuna 62,4 miljoonaa euroa (9,7 prosenttia). Vähennys johtuu puolustusmateriaalin hankintamäärärahoihin kohdistetuista menoleikkauksista sekä tilausvaltuuksien menojen ajoituksen myöhentämisistä. Merivoimien osuus kaikista puolustusmateriaalihankinnoista on 57,3 miljoonaa euroa ja ilmavoimien 65 miljoonaa euroa vuonna 2007.

Esitetystä määrärahasta 433,5 miljoonaa euroa aiheutuu aikaisemmin myönnettyjen tilausvaltuuksien maksuista, 70,4 miljoonaa euroa kahden uuden tilausvaltuuden vuoden 2007 maksusuuksista, 46 miljoonaa euroa muista puolustusmateriaalihankinnoista ja 31 miljoonaa euroa indeksien ja valuuttakurssien muutoksista aiheutuvista kustannuksista. Puolustusmateriaalihankintoihin käytetään puolustusbudjetista noin 31 %, kun myös puolustusmateriaalihankintoihin liittyvät arvonnäveromenot otetaan huomioon.

Saadun selvityksen mukaan puolustusvoimien materiaalin kehittämisen uudella tilausvaltuudella (PVKEH 2007), joka on yhteismäärältään 521,1 miljoonaa euroa vuosina 2007—2011, luodaan puolustushaaroille yhteinen tiedustelu-, valvonta- ja johtamisarkkitehtuuri (TVJ), varustetaan maavoimissa suojelukomp-

paniat ja erikoisjääkäripataljoona, hankitaan ilmavoimissa torjuntahävittäjäkaluston ylläpito- päivitys, korvataan nykyinen lähi-ilmatorjuntajärjestelmä, hankitaan sotavarusteajoneuvoja, taistelijan varustusta sekä logistiikan tilannekuvan kehittämiseen liittyviä palveluita ja materiaalia. Lisäksi tilausvaltuudella kehitetään puolustusvoimien ilmasta maahan -iskukykyä.

Toinen uusi tilausvaltuus (TTK-PROTO 2007) koskee tulevia materiaalihankintoja koskevaa tutkimus-, testaus- ja kokeilutoimintaa. Asiantuntijakuulemisissa kävi ilmi, että tällä hankkeella pyritään varmistamaan, että puolustusvoimien käyttöön tuleva materiaali todella vastaa niitä korkeita vaatimuksia, joita puolustusmateriaalin laadulle ja toimivuudelle Suomen olosuhteissa on asetettu.

Saadun selvityksen mukaan uudet tilausvaltuudet ovat puolustuksen kehittämishajelman mukaisia, ja niitä valmisteltaessa on ollut lähtökohtana se, että hankintatilaukset voidaan tehdä valtuuden myöntämivuonna.

Puolustusvaliokunta pitää tärkeänä, että puolustusmateriaalihankintoihin voidaan nyt ja jatkossa osoittaa kolmannes puolustusbudjetista, ja että hankinnoista vähintään puolet suuntautuu kotimaahan. Tässä yhteydessä valiokunta haluaa tuoda esiin huolensa siitä, että EU:n puolustusviraston johdolla heinäkuussa 2006 käynnistynyt hanke EU-maiden puolustusmateriaalihankintojen avoimesta kilpailuttamisesta (ns. Code-of-Conduct-hanke) on johtanut tilanteeseen, jossa Suomi yhdessä muutaman muun unionimaan kanssa ilmoittaa materiaalihankkeitaan avoimeen kilpailuun valtaosan unionimaista pysyttäytyessä vielä järjestelyn ulkopuolella.

Puolustusvaliokunta totesi lausunnossaan PuVL 9/2005 vp, että keskeisten unionin materiaalityottajamaiden mukaantulo vapaaehtoiseen käytännesääntöregiimiin ja todellinen läpinäkyvyys materiaalihankinnoissa on edellytys sille, että Suomen kannattaa lähteä järjestelyyn mukaan. Asiantuntijakuulemisissa kävi ilmi, että suomalainen puolustusteollisuus kannattaa käytännesääntöregiimiä, mutta edellyttää niin ikään täyttä vastavuoroisuutta hankintojen kilpailuttamisessa muissa unionimaissa.

Saadun selvityksen mukaan mittava puolustusmateriaalin uusimistarve ensi vuosikymmenellä ja puolustusmateriaalin merkittävä kallistuminen — puolustusmateriaalin hinnan on arvioitu kaksinkertaistuvan 7—10 vuoden välein — johtavat siihen, ettei nykyisen tasoisen suorituskyvyn ylläpitäminen noin 600 miljoonan euron hankintamäärärahalla ole tulevina vuosina mahdollista. Asiantuntijakuulemisissa on käynyt ilmi, että rahoitusvaje materiaalihankinnoissa on vuoteen 2012 mennessä noin 900 miljoonaa euroa.

Puolustusvaliokunta toteaa, että puolustusbudjetin tasoon on otettava kantaa seuraavassa turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa, jotta uskottava kansallinen puolustus yhdessä puolustusvoimien laajentuvien virka-aputehtävien sekä kansainvälisten kriisinhallintavoitteiden takia on mahdollista ylläpitää myös tulevina vuosina. Puolustusvaliokunta näkee, että joukkojen määrää voidaan korvata uusilla ja tehokkaammilla asejärjestelmillä tiettyyn rajaan saakka, mutta koko maan puolustaminen vaatii joka tapauksessa myös mittavan ja asianmukaisesti varustetun reservin.

Puolustusvoimien toimintamenot

Puolustusvoimien toimintamenoihin esitetään määrärahoja yhteensä 1 357 miljoonaa euroa, josta palkkausmenojen osuus on 719 miljoonaa euroa (53,0 %). Toimintamenumäärärahoissa on edelliseen vuoteen verrattuna lisäystä 28,2 miljoonaa euroa (2,1 %). Lisäys johtuu pääosin palkkausten tarkistuksesta ja yleisestä kustannustason noususta. Puolustusvoimien henkilöstöjärjestelmää kehitetään vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon, puolustushallinnon henkilöstöpoliittisen ohjelman ja hallinnon tuottavuusohjelman mukaisesti.

Puolustusvaliokunta pitää tärkeänä, että henkilöstön asemaan vaikuttavissa rakennemuutos- ja toimintamallien kehittämishankkeissa noudatetaan hyvän työnantajan menettelytapoja. Tässä yhteydessä valiokunta viittaa muun muassa lausuntoonsa Puolustusvoimien Materiaalilaitoksen tehtävien ja kokoonpanon kehittämisestä (PuVL 3/2006 vp — MINS 4/2006 vp).

Saadun selvityksen mukaan asevelvollisten taloudellis-sosiaalista asemaa edistetään asevelvollisten poikkihallinnollisessa yhteistyöfoorumeissa. Puolustusvoimien jatkokehittäminen edellyttää keskittymistä ydintoimintoihin ja rakennemuutoksen jatkamista. Kehittämisessä tarvittavien resurssien luomiseksi puolustusvoimissa toteutetaan johtamis- ja hallintojärjestelmän uusiminen, jatketaan rakennemuutosta ja parannetaan tukitoimintojen tuottavuutta kumppanuus- ja palvelukeskushankkeilla sekä oman toiminnan kehittämisellä.

Puolustusvoimien taloutta joudutaan talousarviovuonna tasapainottamaan supistamalla puolustusvoimien toimintaa. Esimerkiksi vuoden 2007 kertausharjoituksissa kyetään kouluttamaan käytettävissä olevan rahoituksen puitteissa ainoastaan 5 000 reserviläistä, mikä on 17 % sodan ajan joukkojen koulutustarpeesta. Puolustusvaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että puolustusvoimissa voitaisiin kertausharjoittaa vuosittain noin 30 000 reserviläistä ja että normaaliin tasoon palataan vuonna 2008. Vuosien 2006 ja 2007 kertausharjoitusten taso on riittämätön ja vaikuttaa kielteisellä tavalla niin sodanajan joukkojen suorituskykyyn kuin yleiseen maanpuolustustahtoonkin.

Puolustusvoimien toimintamenoihin liittyvät haasteet vuonna 2007

Saadun selvityksen mukaan vuoden 2007 talousarvioesityksessä on puolustusministeriön hallinnon määrärahoihin tehty yleisen hinta- ja kustannustason nousun mukainen tarkistus. Tällainen yleinen kustannustasotarkistus ei kuitenkaan ota riittävällä tavalla huomioon puolustushallinnon toimintojen kustannusrakennetta. Sitä vuoden 2007 talousarvioesitys ei sisällä polttoaineiden ja kiinteistöenergian hinnannoususta puolustusvoimien toimintaan aiheutuvia lisämäärärahatarpeita.

Polttoaineiden hinnannoususta aiheutuu nykyisellä hintatasolla lisäkustannuksia puolustusvoimille noin 17 miljoonaa euroa, mistä pääosa muodostuu lentopetrolin hinnannoususta. Puolustushaaroittain polttoainekustannusten nousun aiheuttama vaje on ilmavoimien osalta 12,7

miljoonaa euroa, maavoimien osalta 2,5 miljoonaa euroa ja merivoimien suhteen 1,9 miljoonaa euroa.

Saadun selvityksen mukaan polttoaineen ja energian hinnankorotukset vaikuttavat maavoimien suorituskyvyn ylläpitoon negatiivisesti, ellei näitä kustannuksia kompensoida maavoimille. Lisäksi vuoden 2007 supistukset kärjistävät ongelmia, joiden taustalla on jo aiempien vuosien toimintamenorahoituksen laskeva kehitys.

Ilmavoimien osalta polttoaineen hinnan kallistuminen johtaa siihen, että 9 000 Hornet-lentotunnin tasosta voitaisiin lentää vain 7 000 tuntia, jolloin suomalaisille hävittäjälentäjille asetusta 100 vuosittaisen lentotunnin minimitasosta joudutaan tinkimään. Ilmavoimien arvion mukaan lentotuntileikkaukset esitetystä johtavat muun muassa ilmavoimien harjoitusten perumiseen, hävittäjälentolaivueiden sodan ajan kyvyn heikkenemiseen, lentoturvallisuusriskin kasvamiseen sekä mahdolliseen lentäjäpakoon Finnairille ja muihin lentoyhtiöihin hävittäjälentäjien toimintaedellytysten heiketessä. Ilmavoimien lentotuntien mahdollinen karsiminen esitetystä johtaa myös tilanteeseen, jossa kaluston huollosta vastaavan suomalaisen puolustusteollisuuden työllisyystilanne heikentyy.

Merivoimien suhteen polttoainekustannusten nousun aiheuttaman vajeen kattamatta jättäminen vaarantaa merivoimien alustoiminnan, koulutuksen ja harjoitustoiminnan. Asiantuntijat toivat lisäksi esiin, että sekä ilma- että merivoimien kalustoa rasittaa varaosien puute ja niiden jatkuva kallistuminen. Ilmavoimat on laskenut, että kumuloituneen varaosatarpeen kattaminen maksaa 20 miljoonaa euroa. Merivoimat on viime vuosina joutunut kompensoimaan polttoaineiden hinnannousua siirtämällä resursseja varaosahankinnoista polttoaineen ostoon. Puolustusvaliokunta pitää kestävämmänä tilannetta, jossa polttoaineen hinnannousua joudutaan kompensoimaan varaosahankintamäärärahoilla.

Puolustusvaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että kaikille puolustushaaroille taataan asianmukaiset toimintaedellytykset vuonna 2007. Saadun selvityksen mukaan polttoaine- ja lämmityskustannukset ovat puolustushallinnon talousar-

vioesitystä laadittaessa aina ongelmallinen menoa, sillä hintatason kehitystä on vaikea arvioida. Merkittävät poikkeamat näissä arvioissa johtavat siihen, että toimintamenobudjettiin saattaa tulla merkittäviä vajeita, jotka eivät ole katettavissa käytettävissä olevan budjettikehyksen puitteissa.

Puolustusvaliokunta toteaa, että polttoaineiden hintatason voimakas vuosivaihtelu aiheuttaa puolustushaaroille kohtuuttomia toiminnallisia rasitteita, ja esittää tutkittavaksi järjestelyä, jossa eri puolustushaaroille taataan vuosittain tietty minimimäärä polttoainetta. Asiantuntijakuulemisissa kävi ilmi, että ilmavoimien osalta vakiintunut vuotuinen tarve on noin 60 miljoonaa litraa lentopetrolia, merivoimien vuosittain käyttämä polttoainemäärä on puolestaan noin 7 miljoonaa litraa.

Puolustushallinnon kiinteistöuudistus

Tärkeä puolustushallinnon toimintamenomomenttiin sisältyvä erilliskysymys on puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen rahoitus. Puolustusvaliokunta on käsitellyt tätä asiaa tarkemmin lausunnossaan PuVL 5/2006 vp.

Eduskunta edellytti hyväksyessään valtion talousarvion vuodelle 2003, että puolustushallinnon kiinteistöjen siirtoon liittyvän järjestelyn tarkoituksenmukaisuudesta tehdään kokonaisarvio vuonna 2006, jotta arvioissa tehtävät johtopäätökset voidaan ottaa huomioon vuoden 2007 talousarvioesityksessä. Eduskunta edellytti edelleen, että puolustusministeriö perustaisi neuvottelukunnan, joka seuraa kiinteistöuudistuksen toteutumista.

Neuvottelukunta sai työnsä päätökseen 28.2.2006, jolloin eduskunnalle toimitettiin kokonaisarvio puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen tarkoituksenmukaisuudesta.

Saadun selvityksen mukaan vuoden 2007 talousarvioesitys sisältää toimitilojen pääoma- ja ylläpitovuokriin lisäystä miljoona euroa. Tämä summa alittaa puolustusministeriön esityksen kahdella miljoonalla eurolla. Puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen yhteydessä sovittiin, että puolustusministeriön hallinnonalan meno-

kehystä korotetaan vuosittain 3 miljoonalla eurolla, ja näin on tehty vuoteen 2006 saakka.

Puolustusvaliokunta toteaa, että puolustushallinnolle tulee turvata kiinteistöuudistuksen kokonaisarviossa kaikkien osapuolten yksimielisesti hyväksymä tavoitetaso. Toimitilojen pääoma- ja ylläpitovuokriin myönnettyjen määrärahojen niukkuus voi käytännössä johtaa siihen, että näiden kustannusten kattamiseen joudutaan käyttämään alun perin muihin tarkoituksiin myönnettyjä puolustusvoimien toimintamäärärahoja.

Sotilaallinen kriisinhallinta

Sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenoihin esitetään 46,9 miljoonaa euroa ja Puolustusvoimien Kansainvälisen Keskuksen kotimaan toimintamenoihin 3,5 miljoonaa euroa. Suomalaisten kriisinhallintajoukkojen ylläpitomenoja koskeva osuus 57,4 miljoonaa euroa sisältyy ulkoasiainministeriön pääluokkaan.

Saadun selvityksen mukaan uudesta Libanonin kriisinhallintaoperaatiosta aiheutuvia lisämäärärahatarpeita ei ole ehditty sisällyttää ta-

lousarvioesitykseen. Libanonin operaatiosta aiheutuu vuonna 2007 sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahoihin lisätarvetta puolustusministeriön hallinnonalalla 10,7 miljoonaa euroa ja ulkoasiainministeriön hallinnonalalla 16,1 miljoonaa euroa.

Puolustusvaliokunta pitää tärkeänä, että UNIFIL-operaatioon osallistumisesta koituvat kulut korvataan täysimääräisesti puolustushallinnolle. Saadun selvityksen mukaan euromääräisten kustannusten täysimääräinenkin kompensointi puolustushallinnolle vuosina 2006 ja 2007 ei kata operaatioon osallistumisen todellisia kustannuksia. UNIFIL-operaatioon joudutaan lähettämään sodanajan joukoille tarkoitettua kalustoa, eikä kaluston kulumista ja korjaamista Suomessa operaation loputtua ole huomioitu missään laskelmissa.

Lausunto

Lausuntonaan puolustusvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 3 päivänä lokakuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kauko Juhantalo /kesk
Reijo Kallio /sd
Bjarne Kallis /kd
Saara Karhu /sd
Antero Kekkonen /sd
Risto Kuisma /sd
Seppo Lahtela /kesk

Jere Lahti /kok
Reijo Laitinen /sd
Kalevi Lamminen /kok
Eero Lankia /kesk
Olli Nepponen /kok
Lauri Oinonen /kesk
Antti Rantakangas /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola.