

PUOLUSTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 4/1997 vp

Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 1998

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan apulaispääsihteeri on kirjeellään 12 päivältä syyskuuta 1997 saattanut eduskunnan työjärjestyksen 18 a §:n 3 momentista ilmeneväsä tarkoituksessa puolustusvaliokunnan tietoon eduskunnan päätöspöytäkirjanotteen hallituksen esityksestä 100/1997 vp valtion talousarvioksi vuodelle 1998. Valiokunta on päättänyt kokouksessaan 18.9.1997 antaa asiasta lausunnon valtiovarainvaliokunnalle puolustusministeriön hallinnonalan osalta.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat asian johdosta olleet kuultavina

- kansliapäällikkö Pertti Nykänen, osastopäällikkö Eero Lavonen ja taloussuunnittelija Mauri Rauhala, puolustusministeriö
- puolustusvoimain komentaja, kenraali Gustav Hägglund, kenraaliluutnantti Jussi Hautamäki ja majuri Hannu Kankkunen, pääesikunta
- Mikkelin Sotilasläänin komentaja, prikaatikenraali Olli Nepponen
- everstiluutnantti Heimo Nordfors, Tykistö-prikaati
- puheenjohtaja Pekka Kouri, Upseeriliitto ry
- puheenjohtaja Harri Sirén, Päälystöliitto ry
- puheenjohtaja Pirkko Mattila, Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Puolustusministeriön hallinnonalalle ehdotetaan vuodelle 1998 määrärahoja 10 100 miljoonaa markkaa. Puolustusmateriaalihankintoihin myönnetään 4 720 miljoonaa markkaa, mistä 4 567 miljoonaa markkaa on tarkoitettu aikaisemmin myönnettyjen tilausvaltuuksien maksuja varten, indeksien ja valuuttakurssien muutoksista aiheutuvat menot mukaan lukien. Vuoden 1998 talousarviossa indeksi- ja valuuttakurssimaksujen osuus lisääntyy lähinnä dollarin kurssin kehityksestä johtuen kuluvan vuoden varsinaisen talousarvion 497 miljoonasta markasta

1 110 miljoonaa markkaan ja aiheuttaa samalla 4,6 prosentin kasvun hallinnonalan kokonaismenoihin.

Esitykseen sisältyy 7 766 miljoonan markan valmiusyhtymien varustamisen tilausvaltuus. Tilausvaltuuden maksut ajoittuvat vuosille 1998—2006 ja siitä aiheutuvat vuosittaiset maksuosuudet vuodesta 1998 alkaen ovat miljoonina markkoina 18, 22, 801, 1 300, 1 450, 1 250, 1 080, 1 261 ja 584.

Puolustusvoimien toimintamenoihin esitetään 5 064 miljoonaa markkaa, mikä vastaa vuo-

den 1997 tasoa. Puolustusvoimien toimintaa ja tavoitteita suunnataan eduskunnan hyväksymän hallituksen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon mukaisesti. Selonteon mukaiset uudet varusmiesten palvelusajat on suunniteltu otettaviksi käyttöön vuoden 1998 toisesta saapumis-

erästä alkaen. Puolustusvoimien johtamis- ja hallintojärjestelmä uudistetaan ja Oulun ja Vaasan joukko-osastot lakkautetaan vuoden 1998 aikana. Lähes tuhannelle palkatulle henkilölle joudutaan osoittamaan uudet työpaikat.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Toimintamenot

Puolustusvaliokunta on vuosittaisissa lausunnoissaan lisääntyvästi kiinnittänyt huomiota puolustusvoimien toimintamenojen riittämättömyyden tasoon. Toimintamenoista henkilöstön palkat muodostavat ylivoimaisesti merkittävimmän osan ollen vuoden 1998 talousarviossa 3 197 milj. markkaa. Asevelvollisten ylläpitoon käytetään 528 milj. markkaa ja toimitilakustannuksiin 516 milj. markkaa. Esimerkiksi sota- ja leiriharjoitukset, aluevalvonta ja alueellisen koskemattomuuden turvaamiskyky, polttoaineet ym. maksavat edellä lueteltuja kustannuseriä vähemmän, ensi vuonna 354,5 milj. markkaa. Saadun selvityksen perusteella valiokunta toteaa, että puolustusvoimien rakennemuutoksen edellyttämä, mm. henkilökunnan siirtomenoihin tarvittava runsaan 40 milj. markan toimintamenojen lisäys ei sisälly talousarvioesitykseen.

Hallituksen eri hallinnonaloille antamat säästövelvoitteet ovat viime vuosina kohdistuneet juuri toimintameneihin. Karsiminen toimintamenoista liittyy yhtäältä yleiseen valtiontalouden tilaan. Toisaalta toimintamenojen leikkauksen taustalla on Hornet-hankinta, jonka kustannukset osittain indeksi- ja valuuttakurssimuutoksista johtuen ovat osoittautuneet aiemmin arvioitua suuremmiksi. Puolustusvoimien toimintameneihin vuodelle 1998 kohdistuva säästövelvoite oli 100 milj. markkaa. Käytännössä puolustusvoimilla on saadun selvityksen mukaan ollut kolme mahdollista kokonaisuutta, joista säästöjä on voitu harkita: varusmieskoulutus, kertausharjoitukset ja ilmavoimien lentotunnit. Säästö-

on päädytty suorittamaan ennen muuta kertausharjoituksista.

Kertausharjoitusten määrä joudutaan supistamaan noin 80 000 vuorokauteen vuonna 1998, mikä on puolet kuluvan vuoden tasosta ja ainoastaan neljäsosa vuoden 1992 tasosta. Monilla alueilla kertausharjoituksia ei järjestettäisi ensi vuonna lainkaan. Leikkaus koskettaa noin 15 000—20 000 reserviläistä ja sen säästövaikutus valtiontalouteen on kuitenkin vähäinen.

Puolustusvoimien tulostavoitteeksi määritetty joukkojen suorituskyvyn ylläpito edellyttäisi valiokunnan saaman selvityksen mukaan vähintään 50 000 reserviläisen kouluttamista ja 250 000 kertausharjoitusvuorokauden ehdotonta minimitasoa vuodessa. Puolustuspoliittisessa selonteossa tavoitteeksi asetettiin 35 000 reserviläisen kouluttaminen vuosittain. Pidemmän ajanjakson kuluessa nykyinen kertausharjoitusten määrä tarkoittaa sitä, että yksi kolmasosa tärkeimmistä sodan ajan joukoista jää kouluttamatta.

Nykyisin joukkotuotannossa olevat joukot koulutetaan varusmiesajan loppupuolella sodan ajan kokoonpanossa ja pidetään reservissä samassa kokoonpanossa vähintään 10 vuotta. Näin koulutettujen joukkojen ensimmäiset yksiköt ovat tulossa vuonna 1998 ensimmäiseen kertausharjoitukseensa. Järjestelmän kannalta olisi erittäin tärkeää pystyä toteuttamaan ko. harjoitukset. Suunnitelluilla kehyksillä ne toteutunevat vain osittain.

Vuodesta 1995 alkaen käyttöön otetuilla vapaaehtoisilla harjoituksilla on kyetty jonkin verran korvaamaan varsinaisten kertausharjoitusten vähenemisen vaikutusta, mitä puolustusvaliokunta pitää myönteisenä. Vapaaehtoiset har-

joitukset soveltuvat pienten, hyvin motivoituneiden ja runsaasti upseereja ja aliupseereja sisältävien joukkojen lyhyisiin harjoituksiin. Sen sijaan ne eivät sovellu rasittaviin, pitkiin ja runsaasti miehistöä vaativien joukkojen harjoituksiin. Vapaaehtoiset harjoitukset eivät tuota joukkoja, koska samat, kaikkein innokkaimmat reserviläiset, kiertävät harjoituksesta toiseen. Ongelmana on käytännössä myös se, että vapaaehtoiset harjoitukset perustuvat täysin yksilön omaan haluun osallistua koulutukseen, eivätkä sido työnantajaa normaalien kertausharjoitusten tavoin.

Niin kertausharjoitusten kuin muidenkin toimintamenojen osalta vuodesta 1999 uhkaa tulla vielä ensi vuottakin huonompi. Puolustusvoimat on ilmoittanut vielä vuosina 1998—1999 voivansa tinkiä toimintamenoista muiden puolustusvoimien menokohteiden hyväksi. Käännös toimintamenoissa on puolustuspoliittisen selonteon mukaan tapahtumassa vasta vuonna 2000, jolloin toimintamenojen suhteellinen osuus puolustusbudjetista nousee 53 prosentista 65 prosenttiin. Edellytyksenä luonnollisesti on, ettei tätä vaaranneta esimerkiksi jäljempänä todetuilla materiaalihankinnoilla. Myös kertausharjoitusten määrä voidaan saadun selvityksen mukaan nostaa minimitasolle. Puolustusvaliokunta pitää välttämättömänä, että selonteossa kaavailtu toimintamenojen lisäys tapahtuu viimeistään vuonna 2000.

Rakentamismäärärahat

Puolustusvaliokunta on useaan otteeseen kiinnittänyt huomiota myös puolustusministeriön hallinnonalan rakentamismäärärahojen alhaiseen tasoon. Vuonna 1998 tähän huoleen on vielä aiempaakin enemmän perusteita. Jo pelkästään edellä todettu puolustusvoimien rakennemuutos olisi vaatinut saadun selvityksen mukaan 219 milj. markan lisäyksen rakentamismäärärahoihin. Vuoden 1997 lisätalousarviossa tästä tarpeesta on katettu 55 milj. markkaa. Vuoden 1998 talousarvioon ei rakennemuutoksen edellyttämää rakentamismäärärahoja sisälly lainkaan. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, ettei niillä paikkakunnilla, joille toimintoja rakennemuutoksen myötä ollaan siirtämässä, voida varautua uuteen tilanteeseen kaavailussa aikataulussa;

näiltä paikkakunnilta puuttuvat riittävät majoitustilat, koulutustilat, varastot jne. Samalla koko rakennemuutos joutuu kyseenalaiseksi.

Vuoden 1998 talousarviossa jopa rakentamismäärärahojen aiemmasta tasosta on jouduttu tinkimään toimintamenojen hyväksi, jotta irtisanomisilta vältyttäisiin. Kiinteistöjen uudistamiseen ja peruskorjaukseen on käytettävissä ainoastaan 163,5 milj. markkaa, kun vastaavat määrärahat kuluvana vuonna lisätalousarvio mukaan lukien ovat 299 milj. markkaa. Vuonna 1998 voidaan ainoastaan jatkaa jo aloitettuja rakennushankkeita. Edes nykyistä rakennuskantaa ei hallituksen esittämällä määrärahasolla voida pitää kunnossa.

Työllisyysvaroja ei puolustusvoimien rakentamistarpeisiin ole ensi vuonna luvassa 13—14 milj. markkaa enempää. Hyvän työllisyystilanteen aikana, jolloin puolustusvoimien omatkin rakentamismäärärahat olivat nykyistä korkeammat, tarkoitukseen ohjattiin työllisyysvaroja parhaimmillaan yli 100 milj. markkaa. Puolustusvaliokunta viittaa muun muassa kuluvan vuoden talousarviosta antamaansa lausuntoon (PuVL 3/1996 vp), jossa se totesi, että osa rakentamismäärärahojen säästöistä tulee maksettavaksi myöhemmin lisääntyvinä rakennusten korjaus- ja ylläpitokustannuksina. Samoin lausunnossa todettiin, että myös asianmukaisten varastotilojen rakentaminen puolustusvoimien kalustolle olisi pitkällä tähtäyksellä taloudellisesti edullisempaa kuin kaluston pitäminen ulkosalla ja vuokratiloissa.

Puolustusmateriaalihankinnat

Valiokunta toteaa, että puolustusmateriaalihankintoihin ensi vuonna esitettävästä 4 720 milj. markan määrärahasta Hornetien maksatukseen tarvitaan indeksimaksut mukaan lukien 3 680 milj. markkaa. Muihin materiaalihankintoihin jää siten käytettäväksi 1040 milj. markkaa. Eteneminen puolustuspoliittisen seonteon mukaisella toimintalinjalla tarkoittaa puolustusmateriaalihankintoihin käytettävien määrärahojen vähentämistä 3 000 milj. markkaan jo vuonna 2000. Niiden suhteellinen osuus puolustusbudjetista laskee samalla 43 prosentista 29 prosenttiin.

Torjuntahävittäjähankinnan maksatusten ai-

kana maavoimat ovat jääneet hankinnoissa vähälle huomiolle. Eduskunnan hyväksymän puolustuspoliittisen selonteon mukaan ”puolustuksen kehittämisen painopiste suunnittelukaudella 1998—2008 on maavoimissa. Puolustuksen ennaltaehkäisevää kykyä ja reagointivalmiutta parannetaan muodostamalla maanpuolustusalueille nopeasti toimeenpantavat valmiusyhtymät sekä nostamalla materiaalin ja koulutuksen laatua. Maavoimien sodan ajan joukkojen kehittämisen painopiste on kolmen valmiusyhtymän muodostamisessa. Valmiusyhtymien kehittämisessä korostetaan hyvää tiedustelukykyä, operatiivista liikkuvuutta ja monipuolista tulivoimaa. Uusien prikaatien ja koko maavoimien suorituskyvyn kannalta keskeinen hanke on 2000-luvun alussa aloitettava joukkojen kuljetuksiin ja tulitukeen tarkoitettujen helikoptereiden hankinta. Helikopterit mahdollistavat kullekin valmiusyhtymälle noin komppanian kokoisen osaston ja tärkeiden asejärjestelmien nopeat siirrot.”

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan alueellinen puolustusjärjestelmä on tarkoitus säilyttää myös jatkossa. Se sopii hyvin laajamittaisen hyökkäyksen torjuntaan ja nostaa kynnyksen tällaiseen hyökkäykseen korkealle. Laajamittaisen hyökkäyksen todennäköisyys on kuitenkin vähentynyt. Sen sijaan konfliktit lähialueilla saattavat heijastua meihin. Myös yllättäen aloitettava strateginen isku ja kaappauksenomainen hyökkäys ovat aikaisempaa todennäköisempiä. Tällaisia tilanteita varten tarvitaan nopeasti muodostettavia ja suunnattavia yksiköitä, joiksi kaavaillut valmiusyhtymät soveltuvat luonteensa mukaisesti hyvin. Edellytyksenä kuitenkin on, että muun muassa näiden liikkuvuudesta huolehditaan niin maalla kuin ilmassakin. Hallituksen esittämällä valmiusyhtymien varustamisen tilausvaltuudella on tarkoitus keskeisesti parantaa pimeätoimintakyvyn, suojan ja johtamiskyvyn jne. ohella juuri liikkuvuutta. Tähän tarvitaan sekä miehistönkuljetusvaunuja että helikoptereita.

Hankittavaksi tarkoitetuilla kuljetushelikoptereilla voidaan myös merkittävästi parantaa ennen kaikkea maamme suuronnettomuuksien pelastusvalmiutta sekä tehostetun valmiuden ajan alueellisen koskemattomuuden valvontaa.

Selonteossa mainitun kuljetustarpeen edellyttämä kuljetushelikoptereiden määrä on niiden koosta ja kuljetuskapasiteetista riippuen noin 15–36 kappaletta. Helikoptereilla siirrettävien joukkojen kuljetukset on kyettävä suojaamaan. Tähän tehtävään tarvitaan aseistettuja saattokoptereita tai taisteluhelikoptereita. Ottaen huomioon hankintaan kaavaillut määrärahat, niiden määrä mallista riippuen olisi valiokunnan saaman selvityksen mukaan noin 9–15 kappaletta.

Maavoimien valmiusyhtymien varustamiseen esitetystä 7 766 milj. markan tilausvaltuudesta noin puolet on suunniteltu käytettäväksi helikopterijärjestelmän hankintaan. Tällä määrärahalta hankittaisiin tarvittavat helikopterit, niiden huolto-, tukeutumis- ja koulutusjärjestelmien tärkeimmät osat sekä osa aseistusta.

Tämän lisäksi arvioidaan valiokunnalle toimitetussa lisäselvityksessä helikopterien hankintaprosessin jälkivaiheessa tarvittavan noin 1 500 milj. markkaa valmiin kokonaisjärjestelmän aikaansaamiseksi. Tällä rahoituksella saatettaisiin loppuun kokonaishankkeen kannalta keskeiset ase-, huolto- ja tukeutumisjärjestelmiin liittyvät hankinnat. Rahoitus olisi tarkoitus toteuttaa puolustuspoliittisessa selonteossa materiaalihankintoihin määritetyn, edellä kuvatun kehyksen puitteissa. Myös tilausvaltuudesta seuraavat toiminnalliset määrärahat sisällytettäisiin selvityksen mukaan puolustushallinnon tuleviin menokehyksiin.

Meneillään on helikopterihankintaa koskeva esiselvitystyö, joka on tarkoitus saada päätökseen kuluvan vuoden lopussa. Talousarvioesityksessä on esitetty helikopterihankinnan suunnitteluun 18 milj. markkaa vuodelle 1998. Puolustusvaliokunta hyväksyy tämän määrärahan. Sen sijaan ennen hallituksen esittämän 7 766 milj. markan tilausvaltuuden hyväksymistä tarvitaan kattava ja yksityiskohtainen selvitys sekä helikoptereiden että tilausvaltuuteen liittyvien muiden hankintojen kaikista kustannuksista, helikoptereiden ominaisuuksista ja käyttötarkoituksesta, hankinnan rahoituksesta ja heijastusvaikutuksista puolustuspolitiikan kokonaisuuteen. Tilausvaltuuden hyväksymisestä tai hylkäämisestä voidaan eduskunnassa päättää vain tällaisen selvityksen jälkeen.

Puolustusvaliokunta on käsitellyt suomalaisen rynnäkkökiväärituotannon näköpiirissä olevaa mahdollista lopettamista hallituksen kertomuksesta perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa PuVL 3/1997 vp. Em. lausunnossa esitetyillä perusteilla puolustusvaliokunta esittää, että valtiovarainvaliokunta ottaa rynnäkkökiväärituotannon jatkamiseen tarvittavat, riittävän kotimaisen tilauskannan tässä vaiheessa mahdollistavat määrärahat vuoden 1998 talousarvioon.

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella puolustusvaliokunta kunnioittaen esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Helsingissä 9 päivänä lokakuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Jaakko Laakso /vas
jäs. Reijo Kallio /sd
Antero Kekkonen /sd
Ossi Korteniemi /kesk
Raimo Mähönen /sd
Tuija Nurmi /kok
Erkki Partanen /sd

Risto Penttilä /nuors
Tuija Pohjola /sd
Tuija Maaret Pykäläinen /vihr
Matti Ryhänen /kesk
Outi Siimes /kok
vjäs. Jouko Jääskeläinen /skl
Raimo Liikkanen /kesk.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Puolustusselonteko oli eduskunnan käsittelyssä vuoden 1997 keväällä ja eduskunta hyväksyi ulkoasiainvaliokunnan selonteosta tekemän mietinnön kesäkuussa.

Päähuomio eduskuntakäsittelyn aikana keskittyi lakkautuslistalla olevien varuskuntien asemaan. Sen sijaan selontekoon sisältyvä laaja asehankintaohjelma sivuutettiin lähes tulkoon keskustelutta.

Puolustusvaliokunnalle annetun tiedon mukaan valtiovarainvaliokunnan piti käydä yksityiskohtaisesti lävitse puolustusselontekoon sisältyvä laaja asehankintaohjelma ja sen rahoitus. Näin ei kuitenkaan tapahtunut.

Myöskään puolustusselonteosta mietinnön tehnyt ulkoasiainvaliokunta ei selvittänyt laajan asehankintaohjelman tarvetta ja realistisuutta.

Sen paremmin puolustusvaliokunta, valtiovarainvaliokunta kuin ulkoasiainvaliokuntakaan eivät myöskään käsitelleet yksityiskohtaisesti selontekoon sisältyviä helikopterihankintoja. Kolme puolustusvaliokunnan jäsentä ilmoittikin tässä yhteydessä jättämässään eriävässä mielipitees-

sä, etteivät he katso voivansa sitoutua uuteen, laajaan asehankintaohjelmaan ja mm. helikopterihankintoihin.

On myönteistä, että puolustusvaliokunta käsitellessään vuoden 1998 budjettiesitystä katsoo, että ”ennen hallituksen esittämän 7 766 miljoonan markan tilausvaltuuden hyväksymistä tarvitaan kattava ja yksityiskohtainen selvitys sekä helikopterien että tilausvaltuuteen liittyvien muiden hankintojen kaikista kustannuksista, helikopterien ominaisuuksista ja käyttötarkoituksesta, hankinnan rahoituksesta ja heijastusvaikutuksista puolustuspolitiikan kokonaisuuteen. Tilausvaltuuden hyväksymisestä tai hylkäämisestä voidaan eduskunnassa päättää vain tällaisen selvityksen jälkeen”.

Koska eduskunta saa ”kattavan ja yksityiskohtaisen selvityksen” lähes 7,8 miljardin markan tilausvaltuudesta ja helikopterihankinnasta vasta myöhemmin, olisi puolustusvaliokunnan tässä vaiheessa pitänyt pidättäytyä ottamasta myönteistä kantaa helikopterihankintaan.

Helsingissä 9 päivänä lokakuuta 1997

Jaakko Laakso /vas

Tuija Maaret Pykäläinen /vihr