

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 9/2013 Sotilaallinen kriisinhallinta

## Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

### 1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa selvitettiin, onko sotilaallista kriisinhallinnan ohjausmenettelyjä kehitetty suositusten mukaisesti tarkastuskertomuksen julkaisemisen jälkeen. Tarkastuskertomuksessa esitettiin suosituksina, että

1. Ulkoasiain- ja puolustusministeriöiden tulee täsmentää sotilaallisen kriisinhallinnan tavoitteenasettelua talousarvioesityksessä ja operaatioasiakirjoissa. Ulkoasiain-, sisäasiain- ja puolustusministeriöiden tulee valmistella operaatioasiakirjoissa myös selkeitä tavoitteita kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan toteuttamiseksi. Tavoitteet toimivat perustana myös kriisinhallinnan vaikuttavuuden arvioinnille.
2. Ministeriöiden tulee yhteistyössä parantaa eduskunnalle annettavien selontekojen ja selvitysten tietosisältöä. Selonteoissa ja selvityksissä tulee esittää aiempaa analyttisemmin ja selvemmin operaation tavoitteet, riskiarvio ja taloudelliset tiedot. Tätä tukisi esimerkiksi selontekojen ja selvitysten vakiosisältöisen mallin luominen.
3. Ministeriöiden tulee yhteistyössä lisätä sotilaallisen ja kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tuloksellisuuden arviointia ja parantaa tuloksellisuudesta raportointia. Ministeriöt ovat jo tehneet yhteistyötä arvioinnin kehittämiseksi ja luoneet kehittämishankkeessa arvioinnille mallin. Valtion tilinpäätöskertomuksen ja hallituksen toimenpidekertomuksen yhdistäminen hallituksen vuosikertomukseksi antaa hyvän mahdollisuuden kehittää raportointia ja poistaa raportoinnin päällekkäisyyttä.
4. Ministeriöiden tulee varmistaa riittävä osaaminen ja muut resurssit arviointien suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi. Arviointien toteuttaminen, tavoitteenasettelun kehittäminen ja raportoinnin parantaminen edellyttävät myös strategisen koordinaatioryhmän roolin vahvistamista.
5. Ulkoasiain- ja puolustusministeriön tulee yhteistyössä parantaa raportointia sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden määrärahan käytöstä ja poikkeamista suunnitelluista menoista. Operaatioiden seurantatiedoissa ja raportoinnissa sekä kriisinhallintakatsauksissa tulisi näkyvämmiin esittää määrärahojen käytön merkittävimpien menopoikkeamien syyt suhteessa suunniteltuun määrärahan käyttöön.
6. Merivoimien esikunnan tulee arvioida, onko sen sisäinen valvonta riittävää varmistamaan, että lakia julkisista hankinnoista noudatetaan ja että taloudellisuuden painoarvo on hankinnoissa riittävä.

Jälkiseuranta toteutettiin lähettämällä selvityspyyntö ulkoasiainministeriölle, puolustusministeriölle ja sisäministeriölle. Lisäksi jälkiseurannassa käytiin läpi hallituksen ohjelma-asiakirjoja, valtion talousarvioesityksiä, ministeriöiden tilinpäätöksiä, Puolustusvoimien vuosiraportteja, eduskunnalle annettavia selontekoja ja selvityksiä sekä kriisinhallintakatsauksia asiakirjojen tietosisällön arvioimiseksi. Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti, mutta suositusta Merivoimien sisäisen valvonnan riittä-

vydestä ei kuitenkaan jälkiseurannassa selvitetty, koska tarkastusviraston vuosittain suorittaman tilintarkastuksen yhteydessä arvioidaan sisäistä valvontaa.

## 2 Jälkiseurannan havainnot

### *Sotilaallisen kriisinhallinnan tavoitteenasettelu*

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että sotilaalliselle kriisinhallinnalle esitetyt tavoitteet eivät ole kattavat, riittävät ja loogisesti toisiinsa yhteydessä. Tarkastusvirasto suositti, että ulkoasiain- ja puolustusministeriö täsmentävät sotilaallisen kriisinhallinnan tavoitteenasettelua talousarvioesityksessä ja operaatioasiakirjoissa. Lisäksi suositeltiin, että ulko-, sisä- ja puolustusministeriö valmistelevat operaatioasiakirjoissa myös selkeitä tavoitteita kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan toteuttamiseksi. Tavoitteet toimivat perustana myös kriisinhallinnan vaikuttavuuden arvioinnille.

Puolustusministeriön selvityksen mukaan ministeriö on osallistunut sotilaallista kriisinhallintaa koskevaan päätöksentekoon liittyvien selvitysten ja selontekojen valmisteluun yhdessä ulkoasiainministeriön kanssa. Puolustusministeriön mukaan Puolustusvoimien kriisinhallintaosallistumista koskevassa operaatiosuunnitelmassa esitetyt tavoitteet ovat puolustushallinnon mukaisia tavoitteita Puolustusvoimien kriisinhallintaosallistumiselle sekä niiden vaikutuksista suorituskykyjen kehittämiseen.

Ulkoasiainministeriön selvityksen mukaan on tärkeää huomioida, että kriisinhallintaoperaation valmistelu ja toimeenpano perustuvat pääsääntöisesti operaation toimeenpanijan, eli EU:n tai muun kansainvälisen järjestön operaatiota koskeviin päätöksiin, joita toimeenpannaan kunkin toimeenpanijan omien kriisinhallinnan menettelytapojen mukaisesti. Ulkoasiainministeriön mukaan kansallisessa tavoitteenasettelussa pyritään selkeyteen ja konkretiaan. Ministeriön mukaan tavoiteasettelussa otetaan huomioon myös kokonaisvaltaisuuden tavoitteet. Siltä osin, kuin kansallisessa osallistumisessa kriisinhallintaoperaatioon on selkeästi rajattuja kansallisia tavoitteita, se esitetään ministeriön mukaan selonteissa ja selvityksissä.

Jälkiseurannassa havaittiin, että hallituksen esityksessä vuoden 2016 talousarvioksi (HE 30/2015 vp) puolustusministeriön hallinnonalan pääluokassa kansainvälisen turvallisuuden vahvistaminen on esitetty yhtenä pääluokan yhteiskunnallisena vaikuttavuustavoitteena. Tavoite esitetään saman sisältöisesti kuin vuoden 2015 talousarvioesityksessä. Vuoden 2016 talousarvioesityksessä luvun 27.30 selvitysosassa on esitetty vaikuttavuustavoitteeseen liittyen neljä toiminnallista tulostavoitetta: toteuttaa sille osoitetut kriisinhallintatehtävät, omata valmius osallistua uusiin operaatioihin ja koulutus- ja neuvontatehtäviin, käyttää sotilaallisessa kriisinhallinnassa ensisijaisesti joukkoluettelon evaluoituja yksiköitä ja omata kyky käyttää suorituskykyjä vaativissa ja nopeasti käynnistettävissä eri organisaatioiden tehtävissä. Sen sijaan toiminnallista tehokkuutta, tuotoksia ja laadun hallintaa tai henkisten voimavarojen kehittämistä koskevia tavoitteita ei edelleenkään ole talousarvioesityksessä esitetty.

Hallituksen esityksessä vuoden 2016 talousarvioksi ulkoasiainministeriön hallinnonalan pääluokassa keskeisinä strategisina kysymyksinä todettiin olevan muun muassa lähialueiden vakaus, EU turvallisuusyhteisönä ja Suomen kansainvälinen asema. Tavoitteena on jatkaa aktiivista osallistumista kansainväliseen kriisinhallintaan. Lisäksi sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan sekä kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhanvälityksen yhteensovittamista korostetaan turvaten samalla humanitaarisen toiminnan riippumattomuus.

Vuoden 2016 talousarvioesityksessä esitetty ulkoasiainministeriön tavoite on pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman mukainen. Hallitusohjelman mukaan Suomi jatkaa aktiivista osallistumistaan kansainväliseen kriisinhallintaan. Hallitus korostaa myös sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan sekä kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhanvälityksen yhteensovittamista. Ulkoasiainministeriön hallinnonalan ”yhteensovittamista korostava” tavoite on kuitenkin laava, eikä sitä, mitä tämä konkreettisesti tarkoittaa, käsitellä lainkaan.

Talousarvioesityksessä tavoitteiden esittäminen edelleen eri pääluokkaperusteluissa ja eri luvuissa haittaa selkeän kokonaisuuden hahmottamista.

Jälkiseurannassa todettiin myös, että eduskunnalle annetuissa selonteoissa ja selvityksissä kansallisten tavoitteiden asetannassa oli edelleen puutteita. Myös kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tavoitteet oli huomioitu vaihtelevasti. Vain yhdessä arvioidussa asiakirjassa viidestä (asiakirjat lueteltu seuraavalla sivulla) kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tavoite oli asetettu selkeästi ja kahdessa tavoite oli tulkittavissa. Sen sijaan kahdessa viidestä asiakirjassa tavoitetta ei ollut asetettu lainkaan (selontekojen ja selvitysten muusta tietosisällöstä tarkemmin seuraavana).

Jälkiseurannan perusteella suositus sotilaallisen kriisinhallinnan tavoitteenasettelun täsmentämisestä talousarvioesityksessä ja operaatioasiakirjoissa sekä operaatioasiakirjojen valmistelussa selkeiden tavoitteiden asettaminen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan toteuttamiseksi on toistaiseksi toteutunut jossain määrin, mutta ei täysin.

#### *Eduskunnalle annettavien selontekojen ja selvitysten tietosisältö*

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että valtioneuvoston antamien selvitysten ja selontekojen tietosisältö ei ole ollut tasalaatuinen ja hyvä. Operaatioille asetettuja tavoitteita ei ole esitetty selvästi. Kuulemismenettelyn valinnan ja eduskunnan harkinnan kannalta tärkeät riskiarviot on esitetty usein pinnallisesti. Myös operaatioiden taloudellisten tietojen esittämisessä on parannettavaa, sillä esitettyjen tietojen perusteella eduskunta ei ole saanut kuvaa operaatioiden kokonaiskustannuksista tai kustannusten jakautumisesta eri vuosille. Tarkastusvirasto katsoi, että asiakirjojen tietosisältöä voidaan kehittää erityisesti operaatioiden tavoitteiden, riskiarvioiden ja taloustietojen osalta. Tätä tukisi esimerkiksi selontekojen ja selvitysten vakiosisältöisen mallin luominen.

Puolustusministeriön selvityksen mukaan selvitysten ja selontekojen tietosisältöä on pyritty parantamaan tarkastuksen suositusten ja valiokuntien esittämien tarpeitten mukaisesti. Ministeriön mukaan lähtökohtaisesti eduskuntaa informoidaan selvityksissä ja selonteoissa operaatio-osallistumiseen liittyvistä riskeistä julkisesti esitettävissä olevien uhkien tarkastelun ja niiden todennäköisyyksien arvioinnin osalta. Lisäksi riskeistä informoidaan valiokuntien asiantuntijakuulemisissa. Selvityksiin ja selontekoihin on pyritty ministeriön mukaan entistä kattavammin arvioimaan toiminta-alueiden yleistä tilannetta, operaatioiden toimintaympäristöä ja riskejä. Puolustusministeriön mukaan osallistumisen kustannuksia koskevat tiedot on lähtökohtaisesti esitetty entiseen tapaan. Sen sijaan valiokuntakuulemisissa eduskunnalle esitetään aiempaa tarkemmin operaatiokohtaisia tietoja myös määrärahojen käytöstä.

Myös ulkoasiainministeriön selvityksen mukaan eduskunnalle annettavia selontekoja ja selvityksiä on muutettu määrämuotoisemmiksi ja selkeämmiksi sekä kehitetty eduskunnan (lähinnä ulkoasiainvaliokunnan ja puolustusvaliokunnan) toiveiden mukaisesti rakenteen ja sisällön laajuuden osalta. Ulkoasiainministeriön mukaan selonteoissa ja selvityksissä on avattu kriisinhallintaoperaatioiden sotilaallisia ja poliittisia tavoitteita, samoin kuin kansallista osallistumista koskevia tavoitteita sekä käyty aiempaa yksityiskohtaisemmin läpi riskiarviointia ja operaation turvallisuuteen liittyviä kysymyksiä. Riskiarviot laaditaan operaation tasolla ja ne kuvataan ei-julkisessa operaatioasiakirjassa. Arviot Suomen osalta tekee puolustusministeriö yhdessä pääesikunnan kanssa. Riskiarviot ovat lähes poikkeuksetta turvaluokiteltuja, jonka vuoksi niitä ei ole tarkoituksenmukaista tai mahdollista jakaa laajemmin. Ministeriön mukaan riskeistä annetaan eduskunnalle usein suullisesti tietoa kriisinhallintaoperaatioon liittyvissä kuulemisissa.

Jälkiseurannassa arvioitiin eduskunnalle annettujen selontekojen ja selvitysten sisältö viiden kriisinhallintaoperaation osalta, joista yksi oli siviilikriisinhallintaoperaatio. Arvioinnissa kiinnitettiin huomiota erityisesti operaation tavoitteiden, riskiarvioiden ja kustannusten esittämistapaan. Selvitykset ja selonteot koskivat seuraavia kriisinhallintaoperaatiota:

- EUFOR RCA, Keski-Afrikka/EU (VNS 2/2014 vp)
- Nordic Battle Group, NBG 2015/EU (VNS 7/2014 vp)<sup>1</sup>
- Resolute Support, Afganistan/NATO (VNS 8/2014 vp)
- Irak-koulutusoperaatio/NATO (VNS 10/2014 vp)
- EUCAP, Sahel Mali/EU:n siviilikriisinhallintaoperaatio (UTP 6/2014 vp)<sup>2</sup>.

Mainituissa selonteoissa (4) ja selvityksessä (1) esitetään jokaisessa operaatioiden tavoitteet. Kansalliset tavoitteet esitetään selkeästi kahdessa operaatiossa. Operaation käyttöön osoitetut määrärahat eri pääluokkiin jaoteltuina on esitetty neljän (4/5) operaation osalta, mutta varsinaista kustannusarviota ei esitetä yhdessäkään. Miesvahvuus ja Suomen osallistumisen kesto esitetään ainoastaan yhdessä operaatiossa, ja sekin ulkoasiainvaliokunnan edellyttämässä lisäselvityksessä. Riskiarviota ei esitetä kahdessa tarkastellussa operaatiossa. Edellä tavoiteasettelun yhteydessä todettiin puutteita olevan myös kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tavoiteasettelussa.

Jälkiseurannan perusteella suositus eduskunnalle annettavien selontekojen ja selvitysten tietosisällön parantamisesta on toteutunut jossain määrin. Operaatioiden tavoitteet oli esitetty kaikissa arvioiduissa asiakirjoissa. Myös operaation käyttöön osoitetut määrärahat olivat pääasiassa esitetty, mutta kaikista asiakirjoista puuttui varsinaisen kustannusarvio. Puutteita oli myös kansallisten tavoitteiden, operaatioiden keston sekä riskiarvioiden esittämisessä eikä niissä edelleenkaan esitetä systemaattisesti, miten operaatiot toteuttavat kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tavoitteita. Eduskunnalle annettavat selonteot ja selvitykset ovat sisällöltään ja laadultaan siten edelleen vaihtelevia.

#### *Sotilaallisen ja kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tuloksellisuuden arviointi ja raportointi*

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että useista raportointikanavista huolimatta raporteista ei saa kuvaa sotilaallisen tai kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tuloksellisuudesta. Raportoinnissa kokonaisvaltaisuus on ollut esillä vain yksittäisissä operaatioasiakirjoissa. Eduskunta on edellyttänyt valtioneuvostolta kriisinhallinnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittämistä. Valtioneuvosto on kehittänyt mallin kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuuden arvioimiseksi, mutta arviointeja ei ollut tarkastuksen kuluessa vielä tehty. Tarkastusvirasto suosittelee, että ministeriöiden tulee yhteistyössä lisätä sotilaallisen ja kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tuloksellisuudesta raportointia. Tarkastusvirasto katsoi myös, että valtion tilinpäätöskertomuksen ja hallituksen toimenpidekertomuksen yhdistäminen hallituksen vuosikertomukseksi antaa hyvän mahdollisuuden kehittää raportointia ja poistaa raportoinnin päällekkäisyyttä.

Sisäministeriön selvityksen mukaan tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta ei ole vielä ryhdytty riittäviin toimenpiteisiin. Sisäministeriön mukaan vireillä on kuitenkin Kriisinhallinnan vaikuttavuuden arviointi II (KRIHAVA II) -hanke, jossa pilotoitaisiin KRIHAVA I -hankkeesta luotu vaikuttavuuden arviointimalli. Osana pilotointia tavoitteena on arvioida myös KRIHAVA I:n ja tarkastusviraston suositusten toimeenpano.

Puolustusministeriön selvityksen mukaan ministeriö on raportoinut sotilaallisen kriisinhallinnan tuloksellisuudesta hallituksen vuosikertomuksessa. Puolustusministeriön mukaan kriisinhallintakatsaukset ovat noudattaneet pääsääntöisesti entistä linjaa, mutta niihin on pyritty tuomaan entistä enemmän tarkastelua kriisinhallinnan vaikuttavuudesta. Syksyn 2015 kriisinhallintakatsaukseen on ministeriön mukaan tarkoitettu laatia aiempaa analyttisempi tarkastelu Suomen osallistumisesta sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin erityisesti niiden vaikuttavuuden näkökulmasta. Ministeriö toteaa lisäksi, että se pyrkii jatkuvasti parantamaan sotilaallisen kriisinhallinnan raportointia ja vaikuttavuuden arviointia.

<sup>1</sup> Kyseessä on korkeassa valmiudessa oleva taisteluosasto, jonka on tulee pystyä aloittamaan kriisinhallintatehtävät kriisialueella 10 päivän kuluessa siitä, kun EU:n neuvostossa tehdään päätös kriisinhallintaoperaation perustamisesta. Selonteko on annettu sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 211/2006 3 §:n 3 momentin mukaisesti.

<sup>2</sup> Kokonaisvaltaisuuden näkökulmasta vertailussa oli mukana myös yksi siviilikriisinhallintaoperaatio.

Ulkoasiainministeriön selvityksen mukaan puolivuositteiset kriisinhallintakatsaukset ovat merkittävien kokoava raportointikeino kansallisella tasolla. Kriisinhallintakatsauksissa pyritään ulkoasiainministeriön mukaan entistä enemmän johdonmukaisuuteen, ytimekkyyteen ja selkeyteen. Niissä nostetaan esiin temaattisia aiheita, mutta myös suurempia ja merkittävämpiä yksittäisiä operaatioita, joiden avulla käsitellään ja kuvataan kokonaistilannetta. Ulkoasiainministeriö piti hyvänä esimerkkinä valtioneuvoston selontekoa Resolute Support -operaatioon osallistumisesta Afganistanissa.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että sotilaallisesta kriisinhallinnasta on raportoitu eduskunnalle useiden eri kanavien kautta, muun muassa hallituksen vuosikertomuksessa, ministeriöiden tilinpäätöksissä ja niihin sisältyvissä toimintakertomuksissa sekä eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle annetuissa kriisinhallintakatsauksissa. Hallituksen vuosikertomuksen (2014) liitteessä 1 käsitellään sotilaallisen ja kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tuloksellisuutta, mutta varsin suppeasti, ja lähinnä ulkoasiainministeriön hallinnonalan osuudessa. Myös ministeriöiden tilinpäätöksissä tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arvioinnista raportointi oli suppeahkoa. Puolustusministeriön tilinpäätökseen sisältyvän toimintakertomuksen mukaan vaikuttavuuden arviointia olisi lisätty ja eduskunnalle annettavien katsausten sisältöön olisi vaikutettu ottamalla huomioon VTV:n tarkastuksen havainnot. Sisäministeriö totesi kuitenkin selvityksessään, että sisäministeriön osallistuminen katsausten laadintaan olisi tärkeää kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan lähestymistavan raportoinnin näkökulmasta.

Eduskunnalle annetuissa vuosien 2014–2015 kriisinhallintakatsauksissa (UTP 40/2005 vp jatkokirjelmät 15–18) raportointia kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden näkökulmasta on osassa katsauksista lisätty verrattuna aiempaan, mutta edelleen katsauksissa on keskitytty luomaan kokonaiskuva Suomen osallistumisesta. Osa katsauksista on ollut myös varsin suppeita. Kriisinhallintakatsauksissa ei raportoida kansallisten tavoitteiden toteutumista, mutta katsauksissa esitetty tapa raportoida operaatiot maantieteellisten kohdealueiden mukaan, ja niiden sisällä operaatioittain, on kuitenkin ytimekäs ja informatiivinen. Myönteistä on myös kriisinhallintaosallistumisen tulevaisuuden kehityksen arvioiminen sekä Suomen osallistumisen painopistealueiden selkeä esittäminen.

Myönteisenä kehityksenä voi pitää myös sitä, että Puolustusvoimien sisäisessä vuosiraportissa vuodelta 2014 (käyttö rajoitettu: ST IV)<sup>3</sup> liitteessä 1 (liite 1 on osittain käyttörajoitettu ST IV) on raportoitu Kansainvälisen turvallisuuden vahvistamisen toiminnallisten tulostavoitteiden toteutuminen. Näiden tavoitteiden toteutumisen yhteydessä (liite 1) on raportoitu myös kriisinhallintahenkilöstön tuen edellytysten lisäämistä koskevat konkreettiset toimenpiteet. Puolustusvoimien vuosiraportin tuloksellisuuden raportointia ei voida kuitenkaan pitää kattavana. Vuosiraportissa ei ole mainittu sotilaallisen kriisinhallintaoperaatioiden tai kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tuloksellisuudesta eikä tuloksellisuuden arvioinnin kehittämistä.

Jälkiseurannassa havaittiin toisaalta, että valtioneuvoston eduskunnalle antamissa yksittäisissä operaatioasiakirjoissa on raportoitu operaatiokohtaisesti sotilaallisen kriisinhallinnan sekä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tuloksellisuudesta. Tästä on esimerkkinä myös edellä ulkoasiainministeriön selvityksessä mainitsema Suomen toiminta Afganistanissa (ks. Resolute Support -selonteko VNS 8/2014 vp).

Ulkoasiainvaliokunta on mietinnössään (UaVM 3/2014 vp – VNS 2/2014 vp) korostanut, että sekä valiokunta että VTV ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että operaatioista saatuja kokemuksia tulee arvioida säännönmukaisesti ja niistä tulee tiedottaa eduskunnalle.

Jälkiseurannan perusteella suositus sotilaallisen ja kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tuloksellisuuden arvioinnin lisäämisestä ja raportoinnin parantamisesta on toteutunut osittain. Sotilaallisen ja kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tuloksellisuuden arviointia on mahdollista kehittää vielä muun muassa KRIHAVA II -hankkeesta saatavien tulosten avulla.

<sup>3</sup> Operatiivista toimintaa koskevat tunnusluvut ovat esitetty ja analysoitu asiakirjassa mainitussa salaisessa liitteessä.

### *Strategisen koordinaatioryhmän rooli*

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että strategisen koordinaatioryhmän rooli on jäänyt odotettua vähäisemmäksi. Tarkastusvirasto suositti roolin vahvistamista edellytyksenä arviointien toteuttamiseksi, tavoitteenasettelun kehittämiseksi ja raportoinnin parantamiseksi. Tarkastusvirasto katsoi myös, että ryhmän säännöllinen kokousrytmi sekä ryhmän vastuun lisääminen edistäisivät myös tehtäväksi annettua kriisinhallinnan kokonaisvaltaista kehittämistä.

Ulkoasiainministeriön selvityksen mukaan alivaltiosihteerin puheenjohtolla toimivaa kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan koordinaatioryhmää on hyödynnetty aihekohtaisesti kriisinhallintaosallistumisen valmistelussa ja seurannassa, mikä on tukenut raportoinnin kehittämistä. Selvityksessä ei kuitenkaan viitattu, milloin ryhmä olisi kokoontunut edellisen kerran. Puolustusministeriö puolestaan totesi selvityksessään, että kriisinhallinnan strateginen koordinaatioryhmä ei ole kokoontunut maaliskuun 2014 jälkeen. Puolustusministeriön mukaan ryhmä totesi tuolloisessa kokouksessaan, että tarkastuskertomuksen suosituksia on arvioitava kaikilla hallinnonaloilla ja toimintaa on kehitettävä nykyisissä toimintamalleissa kriisinhallintaosallistumisen valmistelu-, toimeenpano- ja jälkivaiheissa. Kriisinhallinnan strategisesta koordinaatioryhmästä ei myöskään ole mainintaa vuosina 2014–2015 eduskunnalle annettavissa kriisinhallintakatsauksissa (UTP 40/2005 vp jatkokirjelmät 15–18), joissa puolestaan on korostettu kokonaisvaltaisen lähestymistavan vahvistamisen tärkeyttä kriisinhallinnan suunnittelussa ja tavoitteiden asettamisessa.

Jälkiseurannan perusteella kriisinhallinnan strategisen koordinaatioryhmän rooli ei ole vahvistunut eikä suositusta ole näin toteutettu. Tarkastuksessa esitetyn suosituksen mukaan ryhmän roolin vahvistaminen tukisi tavoitteenasettelun kehittämistä, arviointien toteuttamista ja raportoinnin parantamista.

### *Raportointi operaatioiden määrärahan käytöstä*

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että talousarvioesityksessä ei esitetä tietoa operaatiokohtaisista määrärahoista kootusti, vaan erikseen ulko- ja puolustusministeriön pääluokissa. Kriisinhallintaoperaatioiden seurantatiedoissa ja raportoinnissa ei ole puolestaan riittävän selvästi esitetty määrärahojen käytön merkittävimpien menopoikkeamien syitä eikä varmistuttu suunnitelma- ja toteutumatietojen vertailukelpoisuudesta. Tarkastusvirasto suositti, että ministeriöiden tulee yhteistyössä parantaa raportointia sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden määrärahan käytöstä ja poikkeamista suunniteluista menoista. Lisäksi suositeltiin, että operaatioiden seurantatiedoissa ja raportoinnissa sekä kriisinhallintakatsauksissa tulisi näkyvämmiin esittää määrärahojen menopoikkeamien syyt suhteessa suunniteltuun määrärahan käyttöön.

Puolustusministeriön selvityksen mukaan ulkoasiain- ja puolustusministeriön kriisinhallinnan määrärahojen käytöstä keskeisiin operaatioihin (suunniteltu käyttö ja toteuma) raportoidaan nykyään kootusti hallituksen vuosikertomuksessa. Ministeriön mukaan lisäksi valiokuntakuulemisissa eduskunnalle esitetään aiempaa tarkemmin operaatiokohtaisia tietoja myös määrärahojen käytöstä.

Ulkoasiainministeriön selvityksen mukaan kriisinhallintakatsausten sisältämien operaatioiden määrärahan suunnitellun ja toteutuneen käytön erojen ja näiden syitä koskevien raportointitietojen laatimista vaikeuttaa haasteet määrärahasuunnittelussa, ja erityisesti se, että Suomi ei voi suoraan vaikuttaa esimerkiksi kansainvälisen operaation aloitukseen tai operaation keston pitkittymiseen. Kansainvälisten järjestöjen päätökset operaatioista voivat pitkittyä tai muuttua, samoin kohdemaan tilanne voi hyvinkin merkittävästi muuttua ja vaikuttaa operaation toimeenpanoon. Koska kriisinhallinta on osa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja sen kautta osoitus Suomen kansainvälisestä vastuunkannosta, on ministeriön mukaan tärkeää, että kansainvälisistä sitoumuksista pidetään kiinni myös kriisinhallintaoperaatioiden aikataulujen venyessä. Ministeriön mukaan raportoinnissa pyritään selvittämään syyt mahdollisiin muutoksiin määrärahojen käytön osalta. Ulkoasiainministeriön mukaan määrärahasuunnittelun tehostamiseksi laskutusväliä on myös pyritty tihentämään ja koordinoitua parantamaan. Yllättäviä

turvallisuusympäristön muutoksia (kuten Ukrainaa tai Välimeren pakolaiskriisi) ei voida ennustaa etukäteen ja tällaiset tilanteet korostavat tarvetta joustavuuteen kansallisessa valmistelussa.

Jälkiseurannassa todettiin, että eduskunnalle annetuissa kriisinhallintakatsauksissa (UTP 40/2005 vp jatkokirjelmät 15–18) ei analysoida kriisinhallinnan kustannuksia, eikä syitä merkittäviin menopoikkeamiin. Sen sijaan sotilaallisen kriisinhallintaoperaatioiden määrärahan käytöstä ja poikkeamista suhteessa suunniteltuihin menoihin on raportoitu keskeisten operaatioiden osalta Puolustusvoimien vuosiraportissa 2014. Sotilaallisen kriisinhallintaoperaatioiden käytettävästä määrärahasta sekä määrärahan käytöstä on raportoitu myös hallituksen vuosikertomuksen (2014) liitteessä 1 puolustusministeriön hallinnonalan tekstiosuudessa.

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman liitteessä esitetään, että sotilaallista kriisinhallintaa koskevat menot yhdistetään puolustusministeriön hallinnonalan pääluokkaan. Valtiovarainministeriön ehdotuksessa vuoden 2016 talousarvioksi määrärahat olikin budjetoitu hallitusohjelmassa esitetyllä tavalla. Hallituksen esityksessä valtiontalousarvioksi vuodelle 2016 (HE 30/2015 vp) määrärahat jakautuvat kuitenkin edelleen kriisinhallintajoukkojen ylläpitomenojen osalta ulkoasiainministeriön hallinnonalan pääluokkaan, ja sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenojen osalta puolustusministeriön hallinnonalan pääluokkaan. Suositus määrärahojen raportoinnin parantamisesta kriisinhallintaoperaatioiden määrärahan suunnittelun ja toteutuneen käytön erojen ja näitä syitä koskevien tietojen osalta ei ole myöskään täysin toteutunut.

### 3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Jälkiseurannassa selvitettiin sotilaallisen kriisinhallinnan ohjausmenettelyjen kehittämistä tarkastuksen jälkeen.

Tarkastusvirasto suositteli tarkastuskertomuksessa, että tavoitteet kriisinhallinnalle tulee asettaa selvemmin, että tuloksellisuuden arviointia ja raportointia tulee parantaa ja että selontekojen ja selvitysten tietosisältöä tulee kehittää erityisesti operaatioiden tavoitteiden, riskiarvioiden ja taloustietojen osalta. Lisäksi operaatioiden seurantatiedoissa ja raportoinnissa sekä kriisinhallintakatsauksissa tulee näkyvämmiin esittää määrärahojen käytön merkittävimpien menopoikkeamien syyt suhteessa suunniteltuun määrärahan käyttöön. Tarkastuksessa todettiin myös, että kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tuloksellisuuden arviointia ja raportointia ministeriöiden tulee parantaa yhteistyössä. Arviointien toteuttaminen, tavoiteasettelun kehittäminen ja raportoinnin parantaminen edellyttävät myös strategisen koordinaatioryhmän roolin vahvistamista.

Jälkiseurannan perusteella suositus sotilaallisen kriisinhallinnan tavoitteenasettelun täsmentämisestä talousarvioesityksessä ja operaatioasiakirjoissa sekä operaatioasiakirjojen valmistelussa selkeiden tavoitteiden asettaminen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan toteuttamiseksi on toistaiseksi toteutunut jossain määrin, mutta ei täysin. Raportoinnin osalta havaittiin, että valtioneuvoston eduskunnalle antamista yksittäisissä operaatioasiakirjoissa on raportoitu operaatiokohtaisesti sotilaallisen kriisinhallinnan sekä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tuloksellisuudesta. Suositus sotilaallisen ja kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tuloksellisuuden arvioinnin lisäämisestä ja raportoinnin parantamisesta on toteutunut osittain. Sotilaallisen ja kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tuloksellisuuden arviointia on mahdollista kehittää vielä muun muassa KRIHAVA II -hankkeesta saatavien tulosten avulla.

Puolustusministeriön ja ulkoasiainministeriön mukaan eduskunnalle annettavia selontekoja ja selvityksiä on muutettu määrämuotoisemmiksi ja selkeämmiksi, ja niiden tietosisältöä on pyritty parantamaan. Jälkiseurannassa tehdyssä asiakirja-analysissä ei kuitenkaan havaittu merkittäviä parannuksia, vaan selonteot ja selvitykset olivat edelleen sisällöltään ja laadultaan vaihtelevia. Puutteita oli operaatioiden kansallisten tavoitteiden, kustannustietojen, operaation keston sekä riskiarvioiden esittämisessä. Myös kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuus näkyi operaatioiden suunnitteluasiakirjoissa edelleen vaihtelevasti. Jälkiseurannan perusteella selontekojen ja selvitysten tietosisältö ei ole siten edelleen-

kään tasalaatuinen ja riittävän kattava. Myöskään kriisinhallintakatsauksissa ei raportoida kansallisten tavoitteiden toteutumista, analysoida kriisinhallinnan kustannuksia, eikä syitä merkittäviin menopoikkeamiin.

Kriisinhallinnan strategisen koordinaatioryhmän rooli ei ole myöskään vahvistunut suosituksen edellyttämällä tavalla. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuuden arviointia varten vireillä on KRIHAVA II -hanke, jossa pilotoitaisiin KRIHAVA I -hankkeessa luotu vaikuttavuuden arviointimalli ja osana pilotointia tavoitteena on arvioida myös VTV:n tarkastuksen suositusten toimeenpano.

Tarkastusvirasto tulee jatkossa seuraamaan sotilaallista ja kokonaisvaltaista kriisinhallintaa osana normaalia hallinnonalojen seuranta ja riskianalyysijä. Tarkastuksen jälkiseuranta ei ole tarvetta jatkaa.

Ylijohtaja

Marko Männikkö

Johtava tuloksellisuustarkastaja

Osmo Halonen

JAKELU

Ulkoasiainministeriö  
Puolustusministeriö  
Sisäministeriö