



Tarkastuskertomus 215/2011

Vuoden 2004 selonteko: Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä

## 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

Tarkastuksessa selvitettiin, miten hyvin Puolustusvoimat saavutti vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa ja siitä annetussa ohjauskirjeessä asetetut tavoitteet hallita toimintamenojen kasvupaineet. Tarkastuskertomuksessa suositeltiin, että puolustushallinnon tulee taloudellisia vaikutuksia esitellessään selostaa realistisesti myös kustannusten nousuun vaikuttavia tekijöitä eikä tuoda esiin pelkästään säästö-tavoitteita. Suunnitelmat ja esitykset tulee laatia siten, että ne perustuvat dokumentoituihin arvioihin ja ovat läpinäkyviä, jotta myös jälkikäteen voidaan todeta, mihin esitetyt laskelmat perustuvat. Edelleen suositeltiin, että selonteon tavoitteiden toteutumisia tulisi seurata johdonmukaisesti ja niistä tulisi raportoida esimerkiksi valtion tilinpäätöskertomuksessa.

Puolustusvoimauudistuksen valmistelua, päättäjille esittelyä, sen toimeenpanoa ja siitä raportointia voidaan pitää selontekomenettelyä vastaavana. Tämän takia jälkiseurannassa arvioitiin tilanteen muutosta puolustusvoimauudistusta varten tehtyjen taloudellisten vaikutusten arviointien perusteella.

Jälkiseurannassa pyydettiin puolustusministeriöltä ja puolustusvoimilta<sup>1</sup> seuraavia tietoja puolustusvoimien taloudellisten vaikutusten arvioinnista ja uudistusten kustannusvaikutusten dokumentoinnista:

1. Olennaisimmat taloudellisten vaikutusten arvioinnit, jotka ovat olleet pohjana puolustusvoimauudistuksen täytäntöönpanon yksityiskohtaiselle suunnitelmalle, jonka puolustusvoimat jätti puolustusministeriölle toukokuussa 2012.
2. Olennaisimmat taloudellisten vaikutusten arvioinnit, jotka ovat olleet pohjana ehdotuksessa puolustusvoimauudistuksen säännösmuutoksiksi (lokakuussa 2012) sekä myöhemmissä hallituksen esityksissä.
3. Muut olennaiset uudistusta varten tehdyt taloudellisten vaikutusten arvioinnit.
4. Mahdolliset seurantaraportit taloudellisten vaikutusten toteutumisesta.

<sup>1</sup> Selvityspyynnö tarkastuksen jälkiseurantaa varten. 276/54/2010-9.4.2010.

Lisäksi jälkiseurannassa perehdyttiin asiaa käsittelevään julkiseen ja hallinnonalan sisäiseen asiakirja-aineistoon. Jälkiseuranta toteutettiin pääosin suunnitelman mukaisesti.

## 2. Jälkiseurannan havainnot

Tasavallan presidentti ja ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta linjasivat 8.2.2012 puolustusvoimauudistuksen lähtökohdat. Edellä mainittuun perustuen puolustusministeriö on antanut kaksi ohjauskirjettä<sup>2</sup> puolustusvoimauudistuksen toimeenpanosta.

Päaesikunta jätti puolustusministeriölle 3.5.2012 esitykset hallinnollisiksi päätöksiksi ministeriön toimivaltaan kuuluvista puolustusvoimauudistuksen uudelleenjärjestelyistä perusteluineen ja vaikutusarvioineen<sup>3</sup>. Puolustusvoimauudistuksen toimeenpanon yleisissä perusteissa<sup>4</sup> todetaan selvästi vuoden 2015 alkuun mennessä toteutettavan puolustusvoimauudistuksen perustavoite varmistaa, että puolustusvoimilla on edellytykset täyttää tehtävänsä sekä ylläpitää Suomen sotilaallinen puolustuskyky 2020-luvulle. Uudistuksessa sopeutetaan puolustusvoimien koko ja toiminta tasapainoon rahoituksen sekä pienenevän palveluskelpoisen ikäluokan koulutustarpeen kanssa. Lisäksi pyritään hallintoyksiköiden määrän ja johtamistasojen vähentämiseen, toimintojen keskittämiseen ja joukko-osastojen määrän sekä rakenteen sopeuttamiseen. Ratkaisuissa pyritään pitkän aikavälin vaikuttavuuteen.

Joukko-osastojen lakkauttamisella ja yhdistämisellä sekä varusmiesten palvelusajan lyhentämisellä tulee aikaansaada 60–65 miljoonan euron vuosittaiset säästöt. Yhteensä rakenteellisilla uudistuksilla tulee aikaansaada 115–135 miljoonan euron vuosittaiset säästöt vuodesta 2015 alkaen. Lisäksi puolustusvoimien materiaalihankintojen tasoa lasketaan suunnitellusta vuositasolla noin 130–150 miljoonaa euroa siten, että puolustusmateriaali-investoinnit vuositasolla ovat noin 500 miljoonaa euroa vuodesta 2016 alkaen.

### *Puolustusvoimauudistuksen taloudellisten vaikutusten arviointi ja sitä koskeva dokumentointi*

Kertomuksessa suositettiin, että puolustushallinnon tulee joukko-osastojen lakkauttamisia suunnitellessaan huolehtia siitä, että esitetyt suunnitelmat ja esitykset perustuvat dokumentoituihin arvioihin. Suunnittelun tulee olla läpinäkyvää siten, että myös jälkikäteen voidaan todeta, mihin esitetyt laskelmat perustuvat.

Jälkiseurannassa arvioitiin joukko-osaston lakkautusta käsittelevästä asiakirja-aineistosta erityisesti sen sisältämät arviot lakkautusten ja yhdistämisten taloudellisista vaikutuksista. Lisäksi arvioitiin esimerkin tavoin erään joukko-osaston lakkautusta koskevat suunnitteludokumentit.

Puolustusministeriön antoi 15.2.2012 ohjauskirjeen puolustusvoimauudistuksen toimeenpanosta. Puolustusministeriön ohjauskirjeessä<sup>5</sup> annettiin ohjeet puolustusvoimauudistuksen suunnittelusta, valmistelusta, toimeenpanosta ja raportoinnista sekä seurannasta hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan antaman linjauksen mukaisesti. Puolustusvoimien joukko-osastorakenteen kehittämistä koskevassa luvussa<sup>6</sup> esitetään lakkautettavat joukko-osastot ja niillä saatava pysyvä säästö joukko-osastokohtaisena kokonaissummana<sup>7</sup>. Ohjauskirjeessä määritellään myös pääesikun-

<sup>2</sup> 15.2.2012 FIPLM.2012-760 ja 15.6.2012 FI.PLM.2012-3029.

<sup>3</sup> Puolustusvoimien vuosiraportti 2012. Liite 2. Päaesikunta 13.2.2013. AJ1697 616/16.03.02/2012.

<sup>4</sup> Puolustusvoimauudistuksen toimeenpano. Puolustusministeriö 15.6.2012. FI.PLM.2012-3029.

<sup>5</sup> Puolustusministeriö, hallintopoliittinen osasto. Ohjauskirje 15.2.2012. FI.PLM.2012-760 133/40.07.99/2011.

<sup>6</sup> Luku 2 Rauhan ajan rakenteen ja toiminnan kehittäminen.

<sup>7</sup> 55 miljoonaa euroa.

nan esitysten sisältö. Luvussa 3.2 (Esitysten sisältö) määritellään taloudellisten vaikutusten arviointia koskevat vaatimukset. Niiden mukaan pääesikunnan esityksiin liittyvien perustelujen tulee sisältää selvitys taloudellisista vaikutuksista, kuluista ja säästöistä eriteltyinä vuosittain. Esitysten tulee perustua dokumentoituihin ja realistisiin arvioihin sekä laskelmiin. Laskelmien tulee olla läpinäkyviä siten, että myös jälkikäteen voidaan todeta, mihin ne perustuvat. Taloudellisten vaikutusten osalta laskelmissa tulee eritellä realistisesti kustannusten nousu sekä kustannusten aleneminen.

Jälkiseurannassa syntyneen käsityksen mukaan taloudellisten vaikutusten arviointia koskeva ohjeistus vastaa hyvin tarkastuskertomuksessa esitettyjä suosituksia.

Ohjauskirjeen mukaisesti puolustusvoimat teki puolustusministeriölle esitykset puolustusvoimauudistuksen toimeenpanon hallinnollisiksi päätöksiksi. Pääesikunnan esitykset puolustusvoimauudistuksen hallinnollisiksi päätöksiksi annettiin 3.5.2012. Puolustusvoimauudistuksen toteutumisen ja vaikuttavuuden seurannan keskeisiä kriteereitä ovat henkilöstö, taloudelliset vaikutukset sekä materiaalihankinnat. Sotilaallisen maanpuolustuksen menorakenteen tulee puolustusvoimauudistuksen jälkeen olla sellainen, että noin kolmasosa määrärahoista käytetään puolustusvoimien materiaallisen valmiuden menoihin, noin kolmasosa kiinteisiin henkilöstömenoihin ja noin kolmasosa muihin toimintamenoihin. Pääesikunnan tulee toimeenpanna puolustusvoimauudistus valtioneuvoston 4.4.2012 tekemän valtiontalouden kehyspäätöksen puitteissa siten, että puolustusvoimien kehykseen luettavat menot ovat vuonna 2016 sotilaallisen maanpuolustuksen osalta enintään 2 223 miljoonaa euroa vuoden 2013 hinta- ja kustannustasossa. Puolustusvoimien tulee lisäksi jatkaa sopeuttavia toimenpiteitä kehyspäätöksen mukaisten konsernisäästöjen aikaansaamiseksi, meno- ja kustannuspaineiden kattamiseksi sekä puolustusvoimauudistuksen toimeenpanosta aiheutuvien menojen rahoittamiseksi. Puolustusvoimauudistuksen toimeenpanosta aiheutuviin menoihin tarvittava rahoitus tulee varata kehyspäätöksen mukaisen kokonaiskehyskehyksen puitteissa. Uudistuksen toimeenpanosta aiheutuviin kertaluonteisiin menoihin varataan 100 miljoonaa euroa.

Jälkiseurantaan annetussa selvityksessä puolustusministeriö totesi,<sup>8</sup> että ensimmäisessä ohjauskirjeessä ministeriö antoi puolustusvoimille perusteet jatkosuunnittelulle. Ohjauskirjeellä annettiin pääesikunnalle ohjeet puolustusvoimauudistuksen suunnittelusta, valmistelusta, toimeenpanosta ja raportoinnista sekä seurannasta. Ohjauksella pyrittiin myös varmistamaan puolustusvoimauudistuksen valmisteluaineiston kattavuus ja läpinäkyvyys sekä laskelmien dokumentointi tarkastusviraston tarkastuskertomuksen (215/2011) suosituksen mukaisesti. Ohjauskirjeessä päätösten perusteluista todetaan seuraavaa<sup>9</sup>: ”Pääesikunnan esitysten puolustusministeriön hallinnollisiksi päätöksiksi tulee sisältää uudelleenjärjestelyyn liittyvät toimenpiteet (lakkauttaminen, perustaminen, siirtäminen, sijoittaminen jne.) yksityiskohtaisine perusteluineen. Esitysten tulee perustua dokumentoituihin ja realistisiin arvioihin sekä laskelmiin. Laskelmien tulee olla läpinäkyviä siten, että myös jälkikäteen voidaan todeta, mihin ne perustuvat. Taloudellisten vaikutusten osalta laskelmissa tulee eritellä realistisesti kustannusten nousu sekä kustannusten aleneminen. Esityksiin liittyvien perustelujen tulee sisältää selvitys<sup>10</sup> muun muassa taloudellisista vaikutuksista, kuluista ja säästöistä eriteltyinä vuosittain, sekä vaikutuksista toimitiloihin ja –alueisiin eriteltyinä vuosittain.”

Jälkiseurantaa varten annetussa selvityksessä pääesikunta totesi<sup>11</sup>, että taloudellisten vaikutusten arvioinnit on laadittu puolustusvoimauudistuksen organisaatiomuutoksia koskevista hallinnollisista esityksistä. Pääesikunta laati puolustusvoimauudistuksen

<sup>8</sup> Puolustusministeriö, hallintopoliittinen osasto. 28.4.2014. FI.PLM.2014-2523 1144/50.00.00/2008.

<sup>9</sup> Pääesikunnan esitys puolustusministeriölle (ohjauskirjeen kohta 3.2.).

<sup>10</sup> Yhteiskunnallisista, toiminnallisista, henkilöstö- ja ympäristövaikutuksista, vaikutuksista tietohallintoon, aluevaikutuksista, yhdenvertaisuus- ja sukupuolivaikutukset sekä riskienhallintasuunnitelma.

<sup>11</sup> Pääesikunta, suunnitteluosasto. Vastaus 30.4.2014. AK8577 2302/16.03.02/2012.

vaikutusarvioinnit ja hallinnolliset esitykset sekä perustelumuiot puolustusministeriölle 3.5.2012<sup>12</sup>.

Laskelmien perustana on käytetty puolustusvoimien toiminnanohjauksen tietojärjestelmän (PVSAP) kirjanpidon toteumalukuja, kehyskauden suunnitteluasiakirjoja ja puolustusvoimauudistuksen suunnitelmätietoja. Laskelmat koskevat vain toimintamenoja. Puolustusmateriaalihankinnat ovat laskelmien ulkopuolella, koska puolustusvoimien organisaatorakenteen muuttaminen sinänsä ei vaikuta materiaalihankintoihin. Laskelmissa on laskettu menojen kehitys, jos puolustusvoimauudistusta ei tehdä (baseline) ja verrattu sitä uudistuksen luomaan menotasoon (uudistus). Laskelma on vaihtoehtolaskelma, jossa verrataan kunkin hallinnollisen esityksen kohteen toimintamenojen tasoa vaihtoehtojen välillä. Menotason ero muodostaa vuosittaisen säästön. Laskelmat on laadittu vuoden 2012 tasoon.

Organisaatiomuutoksia koskevissa hallinnollisissa esityksissä kuvataan muutostekijät. Muutostekijöiden perusteella määritellään kustannustekijät henkilöstö- ja kiinteistömenoilta. Kiinteät henkilöstömenot sisältävät kiinteät palkat sivukuluineen. Menojen suuruuteen vaikuttavat henkilötövuosien määrän kehitys ja henkilötövuoden hintaa määrittävä henkilöstörakenne. Puolustusvoimat vuokraa käyttämänsä tilat ja alueet ja hankkii ylläpitopalvelut. Kiinteistömenojen muutostekijöinä ovat luopumiset, uudisrakentaminen ja perusparantaminen.

Uudistuksella pyritään turvaamaan toiminnan välttämättömän tason rahoitus, joten muu toiminta ei ole varsinainen säästökohde. Kuitenkin henkilöstön vähentäminen jossain määrin vähentää henkilösidonniaisista menoja. Tällaiset menot voivat liittyä esimerkiksi matkustamiseen, työterveyshuoltoon, toimistopalveluihin jne. Uudistuksesta aiheutuviin kertaluonteisiin menoihin kuuluvat muun muassa henkilöstömenojen osalta tukitoimenpiteet, virkasiirtojen kustannukset, irtisanoutumiskorvaus, ylivahvuuden kustannukset ja siirtokorvaukset. Tiloihin ja alueisiin kohdistuvia kertaluonteisia menoja ovat muun muassa ympäristön puhdistamisesta ja raivaamisesta aiheutuvat kustannukset, tilahallinnan sopimusten purkamisen kustannukset ja valvonta- ja johtamisjärjestelmien muutostöistä johtuvat kustannukset. Bruttosäästö muodostuu menotason erosta ilman uudistusta ja uudistuksen myötä kunakin vuonna. Nettosäästö saadaan, kun bruttosäästöstä vähennetään kunkin vuoden uudistukseen liittyvät kertaluonteiset erät.

Puolustusministeriö antoi 15.6.2012 toisen ohjauskirjeen puolustusvoimauudistuksen toimeenpanosta<sup>13</sup>. Ohjauskirjeen tarkoituksena oli tukea puolustusministeriön samana ajankohtana tekemien hallinnollisten päätösten toimeenpanoa sekä antaa ohjausta niiden osa-alueiden osalta, jotka edellyttävät säädösmuutoksia ja joiden hallinnolliset päätökset tehdään siksi vasta myöhemmin. Ohjauksen tavoitteena oli lisäksi varmistaa henkilöstön yhdenvertainen kohtelu puolustusvoimauudistuksen toimeenpanon eri vaiheissa.

Jälkiseurannassa tutustuttiin puolustusvoimien yhdistelmämuistioon puolustusvoimien johtamis- ja hallintorakenteessa tapahtuvista muutoksista sekä puolustusvoimauudistuksen aiheuttamista keskeisistä vaikutuksista<sup>14</sup> ja esimerkkiin yhdestä hallinnollisesta esityksestä<sup>15</sup>. Yhdistelmämuistiossa oli tiivistelmä uudistuksen perusteista ja tavoitteista, yhteenveto esitettävistä johtamis- ja hallintorakenteen muutoksista sekä yhdistelmä vaikutusarvioinneista puolustusvoimauudistuksen hallinnollisten päätösten perustaksi. Vaikutusarviointeihin sisältyi taloudellisten vaikutusten arviointi rakenteellisista säästöistä (kiinteät henkilömenot, kiinteistömenot ja toimintamenot), kertaluonteisista menoista ja menorakenteen tasapainosta. Joukko-osaston lakkautuksen käsitte-

<sup>12</sup> Lokakuussa 2012 ei annettu hallinnollisia esityksiä.

<sup>13</sup> FI.PLM.2012-3029.

<sup>14</sup> PESUUNNOS:n ak:n AII757 Liite 1.

<sup>15</sup> Joukko-osaston lakkauttamisen vaikutukset.

ly sisälsi arvon henkilöstövaikutuksista, vaikutuksista tiloihin ja alueisiin, arvon pysyvistä menosäästöistä, verotulojen menetyksistä sekä vaikutuksesta työttömyysasteeseen<sup>16</sup>. Laskelmat oli laadittu vuoden 2012 hintatasoon ja ne perustuivat sen hetkisiin arvioihin menokehityksestä. Uudistuksen rakenteellisten muutostoimenpiteiden säästövaikutusta on tarkasteltava puolustusvoimallisena kokonaisuutena, koska lakkautusten lisäksi toimintoja myös järjestellään uudelleen<sup>17</sup>.

#### *Säädösehdotuksiin sisältyvä taloudellisten vaikutusten arviointi*

Jälkiseurannassa selvitettiin olennaisimmat taloudellisten vaikutusten arvioinnit, jotka ovat olleet pohjana ehdotuksessa puolustusvoimauudistuksen säännösmuutoksiksi lokakuussa 2012, sekä myöhemmissä hallituksen esityksissä.

Puolustusministeriö on selvityksessään<sup>18</sup> todennut, että säädösesityksiin eduskuntakäsittelyä varten on liitettävä arvio vaikutuksista viranomaisten toimintaan, kansalaisten asemaan sekä muista mahdollisista vaikutuksista.

Pääesikunta teki puolustusministeriölle esitykset puolustusvoimauudistuksen toimeenpanoon liittyvistä uudelleenjärjestelyistä 3.5.2012. Valmistelun edetessä uudelleenjärjestelyjen vaikutusarviot osin tarkentuivat. Tämän johdosta pääesikunta täydensi esitystään 14.5.2013<sup>19</sup>. Täydennykset koskivat myös eräiden uudelleenjärjestelyjen taloudellisia vaikutuksia. Tarkennetut tiedot, sikäli kuin ne poikkesivat aikaisemmasta, olivat lähtökohtana puolustusministeriön 4.7.2013 ja 3.4.2014 tekemille hallinnollisille päätöksille.

Säädösmuutosten valmistelussa ja hallituksen esityksissä hyödynnettiin pääesikunnan 3.5.2012 tekemiin esityksiin sisältyviä vaikutusarvioita ja 15.2.2012 ohjauskirjeen mukaisesti. Säädösvalmistelu tapahtui puolustusministeriön ja pääesikunnan yhteisessä työryhmässä, jossa nämä vaikutusarviot tarkastettiin ja tarvittaessa niitä tarkennettiin.

#### *Muut olennaiset uudistusta varten tehdyt taloudellisten vaikutusten arvioinnit*

Puolustusministeriön ohjauskirjeessä<sup>20</sup> liitteessä 2 määritettiin aluevaikutusten huomiointi ottaminen puolustusvoimauudistuksessa. Aluevaikutukset tuli selvittää alueellistamissäädösten ja alueiden kehittämistä koskevien säädösten ja ohjeiden mukaisesti<sup>21</sup>. Aluevaikutuksia koskevien selvitysten tuli sisältää arvon taloudellisista vaikutuksista, joihin liittyen arvioidaan toimitilat, henkilöstökulut ja palkat, käyttökustannukset sekä muutosturva ja henkilöstön tuki. Aluetaloudellisiin vaikutuksiin liittyen tuli arvioida alue- ja kuntatalouteen vaikuttavat verot, väestö, elinkeinoelämä sekä työllisyys- ja työttömyysaste.

Uudistuksen suunnittelussa ja toimeenpanossa on noudatettava soveltuvin osin myös lakia alueiden kehittämisestä (1651/2009). Lisäksi tulee noudattaa valtiovarainministeriön 17.3.2011 antamaa ohjetta alueellistamisen vaikutusten arvioinnista ja seurannasta. Ohje sisältää alueellistamisen kokonaisvaikutusten arvioinnissa ja seurannassa käytettävän kustannus-hyöty -mallin, jonka avulla alueellistamisen eri vaikutukset voidaan muuntaa taloudellisiksi vaikutuksiksi, kustannuksiksi ja hyödyiksi. Tarkastusviraston kertomuksessa Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen (178/2008) suo-

<sup>16</sup> Esittely ministerille 15.6.2012. FI.PLM.2012-3031. 133/40.07.99/20011.

<sup>17</sup> PESUUNNOS AI6471, alaliite 2.

<sup>18</sup> Puolustusministeriö hallintopoliittinen osasto. 28.4.2014. FI.PLM.2014-2523 1144/50.00.00/2008.

<sup>19</sup> Pääesikunnan kirje AJ7129.

<sup>20</sup> FI.PLM.2012-760. Liite 2.

<sup>21</sup> Laki valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta (alueellistamislaki 362/2002), valtioneuvoston asetus valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta (alueellistamisasetus 567/2002, muutettu 201/2006, 349/2008, 350/2011).

sitettiin, että alueellista edeltävään selvitystoimintaan, erityisesti arvioitaessa toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia, käytettäisiin kvantitatiivisia tutkimusmenetelmiä. Lisäksi todettiin, että kyseisiä vaikutuksia olisi hyvä seurata ainakin muutama vuosi siirron jälkeen. Valtiovarainministeriö on määritellyt ja ohjeistanut kerättävän tiedon selkeästi sekä luonut tietojen keruuta varten varsin kattavan raportointilomakkeiston. Ongelmana raportoinnissa voi kuitenkin olla se, että raportointivelvollinen taho ei kykene tuottamaan kaikkea seurantatietoa.<sup>22</sup>

Pääesikunnan suunnitteluosaston tilauksesta KPMG arvioi puolustusvoimauudistuksen aluetaloudellisia ja muita vaikutuksia<sup>23</sup>. Muutosten aluetaloudellisten vaikutusten arviointiin sovellettiin panos-tuotosanalyysia, minkä tuloksena saatiin tulonsaajien sekä puolustusvoimien oman kulutuksen muutoksista aiheutuvat tuotannon ja työllisyyden kokonaisuutokset maakunnissa. Panos-tuotosaineiston iästä ja puolustusvoimien lähtötietojen likimääräisyydestä johtuen tulokset eivät ennusta tulevaisuutta, vaan ne on tarkoitettu suhteuttamaan rakennemuutosten vaikutuksia maakunnissa, jotka ovat kooltaan ja taloudelliselta perustaltaan hyvin erilaisia. Raportin mukaan puolustusvoimauudistuksesta aiheutuu kulutuskysynnän välityksellä arviolta 1100 henkilötyövuoden menetys koko maassa. Tästä määrästä noin 700 henkilötyövuotta on pystytty kohdentamaan maakuntiin. Puolustusvoimien omat henkilövähennykset on arvioitu noin 2400 henkilötyövuodeksi, joten puolustusvoimauudistuksen kokonaisvaikutukset ovat noin 3500 henkilötyövuotta. Menetysten kokonaisuus riippuu siitä, missä määrin puolustusvoimien materiaali- ja kalustohankintojen supistukset kohdentuvat kotimaiseen tuotantoon ja missä määrin ulkomaiseen tuontiin. Raportin mukaan täysin avoimeksi tässä vaiheessa jää, miten kuntien verotulojen supistuminen aikanaan vaikuttaa niiden kulutusmenoihin ja kulutuksen välityksellä maakuntien työllisyyteen.

Lisäksi Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) on julkaissut tutkimuksen Puolustusvoimauudistuksen aluetaloudellisista vaikutuksista<sup>24</sup> maaliskuussa 2013. Tutkimuksessa arviointiin puolustusvoimauudistuksen taloudellisia vaikutuksia 1) koko kansantalouteen 2) eri maakuntiin sekä 3) kuntatalouteen ja valtiontalouteen. Koska sekä kansantaloudellisia että maakuntakohtaisia vaikutuksia on käsitelty jo aikaisemmin, on tutkimuksen pääpaino julkishallintoon kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa. Vaikutusarviot on tehty pitkän aikavälin arvioina vuodesta 2012 vuoteen 2025. Vaikutusarviot on esitetty suhteellisina, kumulatiivisina muutoksina perusuraan verrattuna. Tällä tavalla saadaan arviot siitä, miten kyseinen uudistus vaikuttaa talouteen pitkällä aikavälillä.

VATT:n tutkimuksessa analysoitiin vuosina 2012–2015 lakkautettavien ja yhdistettävien joukko-osastojen sekä puolustusvoimien tukitoimintojen ja logistiikan uudelleenorganisoinnin vaikutuksia aluetaloudelliseen kehitykseen ja erityisesti muutosalueiden julkistalouteen. Tutkimus tehtiin alueellisella yleisellä tasapainon VERM-mallilla. Tutkimuksen mukaan alueilta, joilta vähennetään eniten puolustusvoimien tehtäviä suhteessa alueen väestömäärään, poistuu työikäistä väestöä muille alueille. Puolustusvoimauudistuksen vaikutuksesta tuotanto, työllisyys ja BKT pienenevät hieman niissä viidessä maakunnassa<sup>25</sup>, joihin kohdistuvat suurimmat suhteelliset muutokset. Uudistuksen myötä valtion ja kuntien menot pienenevät samaan aikaan kun muuttotappioita kokevien kuntatalouksien verotulot vähenevät<sup>26</sup>. Valtionosuusjärjestelmän automaattisten kompensointien vaikutus on kuitenkin niin suuri, että kuntatalouden vajeet laskevat kokonaisuudessaan varsinkin muutospaikkakunnilla. Keskeinen johtopäätös on,

<sup>22</sup> Valtiovarainministeriö on ilmaissut ohjeen erään tarkoituksen olevan se, että ministeriöt ja virastot voisivat laskentatoimissaan ennakoida tämän tietotarpeen.

<sup>23</sup> Puolustusvoimauudistukseen liittyvät aluevaikutukset. KPMG 19.4.2012. Muita arvioitavia vaikutuksia olivat imago, näkyvyys, saavutettavuus ja työnantajakuva.

<sup>24</sup> Valmisteluraportti 15. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Maaliskuu 2013. Juha Honkatukia Saara Tamminen.

<sup>25</sup> Puolustusvoimauudistus vaikuttaa eniten Etelä-Pohjanmaan, Keski-Suomen, Pohjois-Karjalan, Pohjois-Pohjanmaan ja Päijät-Hämeen maakuntiin.

<sup>26</sup> Toisaalta valtion ja kuntien menot kasvavat niissä maakunnissa, jotka saavat lisää työikäistä väestöä. Näitä ovat erityisesti Etelä-Karjala, Pirkanmaa, Uusimaa ja Pohjois-Savo.

että valtionosuusjärjestelmä kompensoi jo yksinään tehokkaasti puolustusvoimauudistuksesta johtuvia muutoksia kuntien talouteen, mutta se ei estä maakuntien kokonaistuotannon muutosta. Äkillisiä rakennetukia ei siis tarvita varsinaisesti kuntatalouksien alijäämien nousun ehkäisemiseksi, mutta niitä voidaan kohdentaa haluttaessa esimerkiksi työllisyyden ja alueellisen kilpailukyvyn parantamiseksi niissä kunnissa, joihin puolustusvoimauudistus vaikuttaa eniten.

VATT:n ja KPMG:n vuonna 2012 laskemia arvioita verotulojen muutoksista ei voi suoraan verrata keskenään, koska oletukset maakuntakohtaisista henkilöstövähennyksistä ovat muuttuneet ja arvioihin käytettyjen mallien rakenteet ovat erilaiset.

#### *Mahdolliset seurantaraportit taloudellisten vaikutusten toteutumisesta*

Puolustusministeriön ohjauskirjeen<sup>27</sup> kohdassa 8 määritellään puolustusvoimauudistuksen ohjausta, seuranta ja raportointia seuraavasti:

”Puolustusvoimauudistuksen toimeenpanoa ohjataan osana tulosohjausta. Puolustusvoimauudistuksen toimeenpanoa seurataan ennakoiden<sup>28</sup> kriittisten menestystekijöiden, kriteerien ja mittareiden avulla”. ”Mittariston lukuarvoja käsitellään puolustusministerin ja puolustusvoimain komentajan välisessä tulosneuvottelussa. Samassa menettelyssä sovitaan mahdollisista muutoksista kriteerien tavoitearvoihin sekä sisältöön”. ”Uudistuksen toimeenpanon seurannasta vastaa pääesikunta, joka raportoi puolustusministeriölle vakiintuneen käytännön mukaan kaksi kertaa vuodessa tulos- ja vuosiraportissa”.

Tulosraportti on sisältönsä puolesta ns. poikkeamaraportti, jossa raportoidaan lähinnä uudistuksen toimeenpanossa ilmenneistä merkittävistä poikkeamista alkuperäisiin tavoitteisiin nähden. Vuosiraportissa raportoidaan kattavammin puolustusvoimauudistuksen toimeenpanosta ja vaikutuksista.

Menojen hallintaan liittyvien taloudellisten indikaattorien osalta raportointi tapahtuu siten, että pääesikunta antaa Palkeet-palvelukeskukselle ohjeen toimittaa kirjanpitoaineisto puolustusministeriölle kuukausittain. Pidemmällä aikavälillä tavoitteena on, että raportointi tapahtuu suoraan puolustusvoimien tietojärjestelmästä puolustusministeriön raportointijärjestelmään. Muilta osin uudistuksesta raportoidaan tarvittaessa erikseen sovittavin tavoin.

Puolustusministeriön 15.6.2012 antamassa ohjauskirjeessä<sup>29</sup> täsmennettiin 15.2.2012 annettua ohjausta uudistuksen toimeenpanon ohjauksen, seurannan ja raportoinnin osalta. Tulosohjauksen yhteydessä määriteltäville kriittisille menestystekijöille ja niiden kriteereille valmisteltiin tavoitearvot vuodelle 2016 sekä välitavoitteet vuosille 2013, 2014 ja 2015 yhteistyössä puolustusministeriön ja pääesikunnan kanssa 1.9.2012 mennessä. Lisäksi täsmennettiin, että puolustusvoimauudistuksen toimeenpanoa seurataan säännöllisesti ministeriön ja pääesikunnan välisessä ns. Kaartin korttelin johtoryhmässä.

Jälkiseurannassa tutustuttiin puolustusministeriön hallinnonalan tulostavoiteasiakirjassa vuodelle 2014 esitettyihin uudistuksen kriittisiin menestystekijöihin<sup>30</sup>. Pysyvät kustannussäästöt –menestystekijää koskevat kriteerit<sup>31</sup> (5) oli esitetty selvästi, samoin niitä koskevat mittarit/indikaattorit (34), käsitteet ja määritelmät. Kriittiset menestystekijät esitettiin tulostavoiteasiakirjassa ensimmäisen kerran vuodelle 2013, mutta puolus-

<sup>27</sup> 15.2.2012 FI.PLM 2012-760.

<sup>28</sup> Puolustusministeriö, hallintopoliittinen osasto. Ohjauskirje 15.2.2012, liite 3.

<sup>29</sup> FI.PLM.2012-3029.

<sup>30</sup> Puolustusvoimauudistuksen kriittisiksi menestystekijöiksi on määritelty suorituskykyiset puolustusvoimat ja pysyvät kustannussäästöt.

<sup>31</sup> Organisaation kehittäminen, henkilöstön vähentäminen, toimitiloista ja alueista luopuminen, menojen hallinta (menorakenne ja menotase; toiminta-, materiaali- ja tila- ja henkilöstömenot, menorakenne), ydin- ja tukitoiminnot.

tusvoimien vuoden 2013 vuosiraportissa tai hallituksen vuosikertomuksessa vuodelta 2013 puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuutta käsittelevässä luvussa näitä ei kuitenkaan sellaisenaan käsitelty.

Erillisiä seurantaraportteja taloudellisten vaikutusten toteutumisesta ei pääesikunta ole tässä vaiheessa vielä tehnyt. Vaikutuksia seurataan puolustusministeriön asettamien kriteerien perusteella puolustusvoimien raportointiohjeiden mukaisesti (vuosiraportointi)<sup>32</sup>. Taloudellisten vaikutusten osalta pääesikunnan on sisällytettävä vuosiraporttiin vähintään seuraavat, koko puolustusvoimia koskevat toteutuneet tiedot edelliseltä vuodelta sekä vuosittaiset ennusteet vuoden 2016 loppuun saakka:

- joukko-osastojen lakkauttamisista ja yhdistämisistä syntyneet menosäästöt (kiinteissä henkilöstömenoissa, kiinteistömenoissa, muissa toimintamenoissa ja kaikki yhteensä)
- muista rakenteellisista muutoksista syntyneet menosäästöt (kiinteissä henkilöstömenoissa, kiinteistömenoissa, muissa toimintamenoissa ja kaikki yhteensä)
- puolustusvoimauudistuksen toimeenpanosta aiheutuneet kertaluonteiset menot (erittely menotyypeittäin)
- varusmiesten palvelusajan lyhentämisestä syntyneet menosäästöt (päivärahoissa, ravitsemispalveluissa, muissa toimintamenoissa ja kaikki yhteensä)

Puolustusvoimat on raportoinut ohjauskirjeen mukaisesti puolustusvoimauudistuksen toimeenpanosta puolustusvoimien vuosiraporteissa vuosilta 2012 ja 2013. Uudistuksen toimeenpano käynnistyi vuonna 2012, joten vuoden 2012 osalta raportointi oli suppea. Puolustusvoimien vuosiraportissa vuodelta 2013<sup>33</sup> esitetään puolustusvoimauudistuksen taloudellisina vaikutuksina uudistuksen rakenteellisilla ratkaisulla arvioitu saavutettava säästö vuosina 2013–2016 jaoteltuina kiinteisiin henkilöstö-, kiinteistömenoihin ja toiminnan menoihin. Ensimmäinen raportointivuosi uudistuksen taloudellisista vaikutuksista on 2015. Puolustusvoimauudistuksen taloudellisten vaikutusten arviointien tarkastelussa on huomioitava, että hallinnolliset esitykset eivät kata puolustusvoimien koko organisaatiota ja sen toimintaa.

### 3. Yhteenveto ja jatkotoimet

Jälkiseurannassa selvitettiin puolustusvoimien laatimien taloudellisten vaikutusten arviointien riittävyttä puolustusvoimauudistusta varten tehtyjen arviointien perusteella.

Puolustusvoimauudistuksen toimeenpanon yleisissä perusteissa todetaan selvästi puolustusvoimauudistuksen perustavoite varmistaa, että puolustusvoimilla on edellytykset täyttää tehtävänsä sekä ylläpitää Suomen sotilaallinen puolustuskyky 2020-luvulle. Päätaavoitteen lisäksi on esitetty konkreettiset osatavoitteet sekä euromääräiset säästötavoitteet uudistukselle kokonaisuutena ja yksittäisille kohteille. Pääesikunnan esitykset sisältävät kattavasti vaikutusarviot myös taloudellisten vaikutusten osalta.

Puolustusministeriön hallinnolliset päätökset sekä säädösvalmistelu perustuvat pääesikunnan esityksiin (3.5.2012 sekä täydennys 14.5.2013) ja niissä esitettyihin vaikutusarvioihin. Ensimmäiset uudelleenjärjestelyt (joukko-osastojen lakkautukset, yhdistämiset ym.) tapahtuivat 1.1.2014 ja säädösmuutoksia edellyttäneet uudelleenjärjestelyt toteutuvat pääosin 1.1.2015. Uudelleenjärjestelyjen taloudellisia vaikutuksia on siksi vielä liian aikaista arvioida.

Jälkiseurannan perusteella puolustusvoimauudistuksen taloudellisia vaikutuksia koskevat arviot ovat asianmukaisia. Samoin taloudellisia vaikutuksia koskevaa dokumentointia voidaan jälkiseurannassa syntyneen näkemyksen perusteella pitää riittävänä. Jälkiseurannassa on myös muodostunut selvä käsitys puolustusvoimauudistuksen ta-

<sup>32</sup> Vastaus selvityspyyntöön AK8577 2302/16.03.02/2012.

<sup>33</sup> Pääesikunta, suunnitteluosasto. AK2490. Käyttö rajoitettu: ST IV.



loudellisten vaikutusten raportointijankohdasta ja -tavasta. Tälle on myös luotu puitteet muun muassa määrittelemällä uudistukselle kriittiset menestystekijät, ja niitä kuvaavat kriteerit sekä laatimalla mittarit ja indikaattorit.

Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa. Puolustusvoimauudistuksen toteutuksen ja sitä koskevien taloudellisten vaikutusten toteutumisen seuranta tapahtuu jatkossa osana tuloksellisuustarkastuksen perusseurantaa ja riskianalyyseja.

Tuloksellisuustarkastusjohtaja      Jarmo Soukainen

Ylitarkastaja      Sanna Ollila