



# **Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot**

Sotilaallinen kriisinhallinta (9/2013)  
040/54/2012

Ulkoasiainministeriö, 13.8.2013, HEL7919-7.

Puolustusministeriö, 14.8.2013, FI.PLM.2013-4013 2042/50.04.00/2008.

Merivoimien esikunta, 9.8.2013, DJ7956.

Sisäasiainministeriö, 16.8.2013, SMDno/2013/1078.



13.08.2013

Valtiontalouden tarkastusvirasto  
PL 1119  
00101 Helsinki

Viite

Lausuntopyyntö 14.6.2013; Dnro 40/54/2012

Asia

**Ulkoasiainministeriön lausunto valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksesta sotilaallisesta kriisinhallinnasta**

Pyydettyinä lausuntonaan ulkoasiainministeriö (UM) toteaa seuraavaa:

#### *Johdanto*

Ulkoasiainministeriö esittää, että johdanto-osassa päivitetään Suomen kriisinhallinnan osallistumistiedot julkaisuajankohtaa vastaavasti: Vuoden 2013 aikana Suomella on ollut sotilaallisen kriisinhallinnan tehtävissä ulkona kerrallaan noin 400 sotilasta, ja ISAF-kontribuution pienenemisestä huolimatta kokonaismäärä on kasvussa, kun Suomen osallistuminen UNIFIL-operaatioon edelleen vahvistuu marraskuussa.

#### *Sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahat (2.1.2)*

Tekstissä viitataan tarkastusviraston aiempaan (2011) tarkastukseen, jossa on todettu, että kriisinhallintamenojen budjetointi vain yhteen pääluokkaan parantaisi talousarvion selvyyttä ja läpinäkyvyyttä. Ulkoasiainministeriö korostaa edelleen, että osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan on osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja Suomen kansainvälisiä suhteita. Tämän vuoksi on tärkeää, että myös vastaava määrärahojen käyttö on UM:n ohjauksessa. UM pitää nykyistä talousarvionkäytäntöä johdonmukaisena ja perusteltuna, eikä näe tarvetta muutoksille.

#### *Operaatioille asetetut tavoitteet (3.1.3)*

Herää kysymys, onko sivun 24 taulukon 2. "Operaatioille esitetyt tavoitteet eduskunnalle annetuissa selvityksissä ja selonteissa" mekanistinen tarkastelutapa tarkoituksenmukainen. Jos kyseessä on YK-operaatio (esim. UNFIL), ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena todeta, että osallistuminen ei nimenomaisesti edistä Suomen tavoitetta tukea EU:n yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa. Lähtökohtana on, että päätökset tehdään yleisessä ulko- ja turvallisuuspoliittisessa kontekstissa.

#### *Päätöksenteon aikataulut*

Viitattaessa päätöksenteon aikatauluihin on syytä edelleen korostaa sitä kompleksisuutta, joka liittyy kriisinhallintaoperaatioiden ja kriisinhallintaosallistumisen valmisteluun. Operaatioon, alueen tilanteeseen, muiden maiden osallistumiseen (ja muiden maiden poliittisiin päätöksentekoprosesseihin) sekä kansainvälisen yhteisön toimiin laajemminkin liittyvät seikat vaikuttavat myös siihen, miten Suomen osallistuminen muotoutuu, ja siten myös Suomen kansalliseen päätöksentekoon. Samalla kriisinhallinnan luonteesta johtuen tilanteet voivat edellyttää hyvin nopeaa päätöksentekoa.

#### *Kriisinhallintaoperaatioiden taloudenhoito*

Luvussa 2.1.2 Sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahat todetaan, ettei budjetoinnin muutos siten, että määrärahat keskitettäisiin yhteen (PLM:n) pääluokkaan muuttaisi päätöksentekoa kriisinhallinnasta. Asiaa käsiteltiin VTV:n kertomuksessaan esille ottaman puolustusministeriön ohjausjärjestelmätarkastuksen yhteydessä, ja ulkoasiainministeriön kanta on, että määrärahojen jako nykyisellä tavalla on tarkoituksenmukainen sekä myös poliittinen tahtotila.

Luonnoksessa nostetaan esiin ulkoasiainministeriön tavoitteiden epäkonkreettisuus. Tämä havainto on tullut esiin yleisemmällä tasolla käynnissä olevassa ulkoasiainministeriön ohjausjärjestelmän tarkastuksessa. Asiaan kiinnitetään huomiota ministeriön tulosohejauksessa ja seuraavissa talousarvio ja toiminta- ja taloussuunnitelmakerroksissa.

Tekstissä kiinnitetään huomiota siihen, että sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahojen osalta eri pääluokkien momenteilla tulisi olla keskinäisviittaukset toisiinsa. Ulkoasiainministeriö on vuoden 2014 talousarvioehdotuksessaan lisännyt momentin 24.10.20 Suomalaisten kriisinhallintajoukkojen ylläpitomenot selvitysosaan viittauksen PLM:n momentille 27.30.20 budjetoitaviin kalusto- ja hallintomenoihin.

Kriisinhallintamäärärahojen käytön raportointi mm. valtion tilinpäätöskertomuksessa ja hallinnonalan toimintakertomuksessa; Tässä yhteydessä on muistettava, että ministeriön pääluokan sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahat siirretään pääasiallisesti puolustusministeriön hallinnonalan käyttöön. Näin ollen on luonteavaa, että operaatiokohtaisesta määrärahakäytöstä raportoidaan puolustusministeriön toimesta ja asiakirjoissa.

#### *Tarkastusviraston suositukset*

Sotilaallisen kriisinhallinnan tavoitteenasettelu: UM toteaa, että tavoitteita voidaan toki pyrkiä täsmentämään jatkossa, mutta muistuttaa samalla, etteivät tavoitteet ole välttämättä numeerisesti mitattavissa. Tämän lisäksi operaatiot ovat hyvin erilaisia, mikä vaikuttaa tavoitteenasetteluun.

Eduskunnalle annettavien selvitysten ja selontekojen tietosisältöjen parantaminen: Selontekojen ja selvitysten vakiosisältöisen mallin luominen voi selkeyttää asiakirjojen sisältöä, mutta toisaalta täysin yhdenmukaiseen malliin tuskin päästään operaatioiden ollessa usein hyvin erilaisia keskenään. UM toteaa myös, että mikäli kyse on lain mukaan salassa pidettävästä asiakirjasta, sitä ei voida liittää julkiseen asiakirjaan. Tämä koskee riskiarvioita, voimankäytösääntöjä ja operaatiosuunnitelmia. Riskiarvioiden esittäminen yksityiskohtaisella tavalla ei ole julkisissa asiakirjoissa mahdollista, mutta eduskunta saa tarvitsemansa tiedon esim. suullisissa kuulemisissa.

Raportointi kriisinhallintaoperaatioiden määrärahan käytöstä: Kuten tarkastuskertomuksen kohdassa 3.3 (s. 48) todetaan, UM:lle ei nykyisellään välitetä PE:n määräraharaportteja. Poikkeuksellisista tilanteista, kuten määrärahojen loppumisesta, raportoidaan myös UM:lle.



Kirsti Kauppi  
Osastopäällikkö

Liitteet

-



14.8.2013

FI.PLM.2013-4013  
2042/50.04.00/2008

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Valtiontalouden tarkastusvirasto, lausuntopyyntö, Dnro 40/54/2012, 14.6.2013

## Tarkastuskertomusluonnos: Sotilaallinen kriisinhallinta

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt lausunnon tarkastuskertomusluonnoksesta liittyen sotilaallista kriisinhallintaa koskevaan tuloksellisuustarkastukseen.

Lausuntonaan puolustusministeriö toteaa, että tarkastuskertomuksen luonnos on laadittu asiallisesti, eikä puolustusministeriöllä ole huomauttamista tarkastusviraston tekemiin kannanottoihin ja toimenpidesuosituksiin. Tarkastuskertomusluonnos ei sisällä sellaisia asia- tai tulkintavirheitä, joilla olisi vaikutusta tarkastuksen kannanottoihin.

Puolustusministeriö esittää tarkastuskertomusluonnokseen seuraavia havaintoja:

- Tarkastuskertomusluonnoksessa on otettu kantaa sotilaallista kriisinhallintaa koskevaan tavoitteenasetteluun. Tavoiteasetantaa arvioitaessa on otettava huomioon, että poliittiset linjaukset osallistumiselle operaatioihin annetaan ainoastaan vuodeksi kerrallaan. Pidemmän aikavälin ohjausperusteita voidaan antaa ainoastaan sotilaalliseen kriisinhallintaan liittyvien valmiuksien ylläpidolle ja kehittämiselle perustuen valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon (VNS) linjauksiin. Näiden perusteella määritetään myös sotilaallista kriisinhallintaa koskevat vaatimukset sekä linjaukset toimeenpanosta ja tavoitteista, jotka sisällytetään PLM:n hallinnonalan toimintasuunnitelmaan. Talousarvioesitykseen sisältyvät puolustusministeriön pääluokan yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ja toiminnalliset tulostavoitteet perustuvat hallinnonalan toimintasuunnitelmaan (TOSU). Talousarvioprosessissa ei siten pyritä esittämään sellaisia tavoitteita, jotka eivät jo sisältyisi voimassa olevaan hallinnonalan toimintasuunnitelmaan ja siinä esitettyihin tavoitteisiin. VTV:n mukaan joidenkin sotilaallista kriisinhallintaa koskevien tavoitelausumien sisältö on liian lavea tavoitteeksi. Tämä on tulosohjausta koskeva yleinen epäkohta, ja tavoitteenasettelua tulisikin täsmentää.
- VTV:n näkemyksen mukaan lukijan kannalta olisi selvintä, jos sotilaallista kriisinhallintaa koskevat tavoitteet esitettäisiin kootusti, esimerkiksi luvun 27.30. selvitetyssä. Tätä ei voi pitää hyvänä ratkaisuna niin kauan kuin sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahat on jaettu kahteen pääluokkaan. UM:n pääluokassa sotilaallisen kriisinhallinnan tavoitteet kytkeytyvät yleisemmin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä muuhun kriisinhallintaan. PLM:n pääluokassa tavoitteet kytkeytyvät puolustusvoimien lakisääteisen tehtävän toteuttamiseen sekä puolustuskyvyn ylläpitoon ja kehittämiseen. Kumpikin ministeriö vastaa osaltaan hallinnonolansa tuloksellisuusraportoinnista, joka perustuu talousarvioesityksessä esitettyihin tavoitteisiin. Lisäksi voidaan todeta, että UM käyttää itse jossain määrin kriisinhallintamäärärahoja, joten sen tulisi vastata myös tältä osin raportoinnista.



14.8.2013

FI.PLM.2013-4013  
2042/50.04.00/2008

- VTV:n mukaan olisi selvintä, jos sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahat esitettäisiin kootusti jonkun luvun tai momentin perusteluissa, vaikka määrärahat olisi budjetoitu erikseen kahteen pääluokkaan. Puolustusministeriö on sisällyttänyt vuoden 2013 talousarvioesityksestä alkaen luvun 27.30. selvitysosaan taulukon, jossa esitetään kootusti sotilaallisen kriisinhallinnan menot pääluokittain (UM ja PLM) kolmelta vii-meiseltä vuodelta. Vastaavat tiedot esitetään nykyään myös hallituksen vuosiker-tomuksessa.
- VTV:n mukaan ministeriöiden tulee yhteistyössä lisätä sotilaallisen ja kokonaisval-taisen kriisinhallinnan tuloksellisuuden arviointia ja parantaa tuloksellisuudesta ra-portointia. Hallituksen vuosikertomus on nykyään ministeriön näkökulmasta keskei-sin tuloksellisuusraportoinnin kanava eduskunnan suuntaan. Valtiovarainministeriön antamat ohjeet hallituksen vuosikertomuksen (aiemmin valtion tilinpäätöskerto-muksen) laatimisesta lähtevät siitä, että hallituksen vuosikertomukseen sisällytettä-vä tuloksellisuusselvitys on mahdollisimman tiivis kuvaus talousarvioesityksen yhti-skunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisesta, eikä toiminnan tulokselli-suudesta kerrota osasto-, virasto- tai laitospohjaisesti. Tämä rajoittaa puolustusmi-nisteriön käsityksen mukaan ainakin jossain määrin mahdollisuuksia raportoida soti-laallisesta kriisinhallinnasta kattavasti hallituksen vuosikertomuksessa, koska soti-laallinen kriisinhallinta on vain osa hallinnonalan toimintaa.

Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmän kehittämisessä painopisteinä ovat olleet 1) tavoiteasetannan terävöittäminen: vähemmän mutta laadukkaampaa, strategisen tason ohjausta, 2) kustannustietoisuuden ja riskienhallinnan systemaattinen huomioiminen suunnittelussa, sekä 3) seurannan ja arvioinnin kehittäminen: tehokas toimeenpanon seuranta, joka tukee suunnittelua ja kehittämistä. Kehittämistyössä on hyödynnetty muun muassa VTV:n tuloksellisuustarkastusta hallinnonalan ohjausjärjes-telmästä vuodelta 2010. Tuloksellisuustarkastus sotilaallisesta kriisinhallinnasta sekä siinä esitetyt havainnot ja toimenpidesuosituksukset tukevat hallinnonalan ohjausjärjes-telmän kehittämistyötä sekä valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selon-teon 2012 toimeenpanoa.

Kansliapäällikkö



Arto Rätty

Osastopäällikön sijainen



Helena Partanen

Tiedoksi Valtiosihteeri Rantala  
Erityisavustaja Gayer  
Sotilasneuvonantaja Tuominen  
Puolustusministeriö/osastot ja erillisyksiköt  
Pääesikunta

Liitteet Pääesikunnan lausunto  
Merivoimien esikunnan lausunto



9.8.2013

Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV

PL 1119  
00101 HELSINKI

1. VTV:n lausuntopyyntö Dnro/40/54/2012 14.6.2013
2. PESUUNNOS ak AJ15387 6.8.2013

## **MERIVOIMIEN LAUSUNTO VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON KERTOMUSLUONNOKSEEN SOTILAALLISESTA KRIISINHALLINNASTA**

Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV on pyytänyt Merivoimien esikunnan lausuntoa tarkastuskertomusluonnoksesta Sotilaallinen kriisinhallinta.

Tarkastuskertomusluonnoksen luvussa 3.3.2 esitetyt havainnot ovat hyviä ja ohjaavat hankintayksikköä ja sen toimintaa oikeaan suuntaan.

Kun otetaan huomioon Atalanta-operaatiovalmistelun poikkeuksellisen tiivis aikataulu ja Merivoimien ensimmäinen merellinen kriisinhallinta-operaatio, voidaan aluspalveluhankinnan katsoa olleen yleisesti ottaen onnistunut, joskin kokemukset ensimmäisen merellisen kriisinhallinta-operaation valmistelusta ovat aikaansaaneet tarkennuksia valmistelutyön koordinoinnissa organisaation sisäisten toimijoiden välillä.

Kertomusluonnoksen täsmennysehdotus on kuvattu asiakirjan liitteessä.

Esikuntapäällikkö  
Lippueamiraali

Juha Vauhkonen

Huoltopäällikkö  
Kommodori

Pasi Pajunen

Tämä asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu.

LIITTEET

Täsmennysehdotus

JAKELU

TIEDOKSI

PEsuunn-os

MerivE SUUNNOS





Valtiontalouden tarkastusvirasto

VTV:n lausuntopyyntö 14.6.2013, Dnro 40/54/2012

**Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnos:  
Sotilaallinen kriisinhallinta; SM:n lausunto**

Sisäasiainministeriö toimittaa oheisena lausuntonsa valtiontalouden tarkastusviraston sotilaallisen kriisinhallinnan tuloksellisuustarkastuskertomusluonnosta koskevaan lausuntopyyntöön.

Sisäasiainministeriö pitää tärkeänä kriisinhallinnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointia, josta tarkastustoiminta on osa. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kansallisen strategian mukaisesti sama voi koskea myös siviilikriisinhallinnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointia ja tarkastustoimintaa. Kuten sotilaallinen kriisinhallinta, myös siviilikriisinhallinta on osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, jonka perusteet ovat mm. valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa.

Määrällisesti sotilaallinen kriisinhallinta on ollut kustannuksiltaan tarkastuskertomusluonnoksen mukaan v. 2013 noin 123 miljoonaa euroa, josta 51 % on kustannettu ulkoasiainministeriön pääluokasta ja 49 % puolustusministeriön pääluokasta. Sotilaalliseen kriisinhallintaan on osallistunut v. 2012 noin 360 henkilöä. Vastaavasti siviilikriisinhallinnan kustannuksista on noin 15 miljoonaa ulkoasiainministeriön pääluokassa ja 1,5 miljoonaa sisäasiainministeriön pääluokassa, ja toimintaan on osallistunut v. 2012 noin 130 henkilöä.

Kuten sotilaallisen kriisinhallinnan toimintaympäristössä, myös siviilikriisinhallinnan toimintaympäristössä riskit ja haasteet ovat kasvaneet ja monimuotoistuneet, eikä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan konseptia ole kyetty selkeästi toiminnallistamaan. Sekä Suomen että kansainvälisten järjestöjen tekemä kokonaisvaltaisuuden ja vaikuttavuuden arviointi on vähäistä tai sitä ei ole. Erityisen hyvänä sisäasiainministeriö pitää, että tarkastuksen tavoitteena on ollut selvittää kysymyksiä laajasti tavoitteiden asettamisesta valmisteluun, toteutukseen ja raportointiin.

Sisäasiainministeriö pitää tarkastuksen pääkysymystä ja neljää osakysymystä olennaisina koko kriisinhallinnan kannalta sekä kansallisesti että kansallisten vastausten osalta suhteessa samoihin kysymyksiin ja vastauksiin kansainvälisissä järjestöissä. Vastaavat kysymykset voidaan asettaa sekä siviilikriisinhallinnalle että esimerkiksi Euroopan unionin kriisinhallinnalle. Kaikkia kysymyksiä voidaan pohtia myös kokonaisvaltaisen lähestymistavan kannalta.



Sisäasiainministeriö yhtyy kertomuksen havaintoon siitä, että operaatioasiakirjojen tavoitteiden ja sisällön yhteys Suomen kriisinhallinnan kokonaisuuteen on vähäinen ja yhteyden ja merkityksen kuvausta tulee kehittää. Tarkastuskertomusluonnos kuitenkin viittaa operaatioasiakirjoina kansallisiin toimeenpanon suunnitelmiin, kun varsinaiset operaatio suunnitelmat ovat kansainvälisen järjestön operaatio suunnitelmia ja -asiakirjoja, joita Suomi on yhtenä toimijana mukana toimeenpanemassa. Kansallisen osallistumisen "operaatio suunnitelman" tulee olla yhtenevä kansainvälisen operaatio suunnitelman kanssa. Tarkimmalla tasolla operaatioiden tavoitteet esitetään juuri kansainvälisessä operaatio suunnitelmassa.

Sisäasiainministeriö pitää tärkeänä valtioneuvoston eduskunnalle ja ulkoasiainvaliokunnalle antamia kriisinhallintakatsauksia, ja näkee, että kokonaisvaltaisen lähestymistavan mukaisesti myös sisäasiainministeriö osallistuu yhdessä ulko- ja puolustusministeriöiden kanssa katsausten laadintaan. Kokonaisvaltaista lähestymistapaa tukee erityisesti kriisinhallinnan valmisteluvaiheessa EU-operaatioista käytävä keskustelu valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan lisäksi myös EU-ministerivaliokunnassa.

Tarkastuskertomusluonnoksessa esitetyt kokonaisvaltaisen lähestymistavan mukaiset kansalliset mekanismit ovat riittävät ja päähuomio tulee kiinnittää sisäasiainministeriön näkemyksen mukaan varsinaiseen yhteiseen suunnitteluun, päätöksentekoon ja yhteistoimintaan. Tällä on sisäasiainministeriön näkemyksen mukaan erityinen kansallinen vaikutus ja lisäarvo toimittaessa laajemmassa EU:n, YK:n, Etyjin ja Naton kriisinhallinnan valmistelussa ja toteutuksessa. Suomen hyvä yhteistoimintamalli on nähty hyvänä mallina useissa jäsen- ja osallistujamaissa ja Suomen mallia voidaan edelleen hyödyntää osaamisen vientituotteena.

Erityisen merkittävänä sisäasiainministeriö näkee KRIHAVA-hankkeen tulosten ja loppuraportin hyödyntämisen sekä hankkeen jatkokehityksen mm. suositusten toimeenpanon ja uusimman tiedon ja kokemuksen sisällyttämisen hankkeen osallistuneiden toimijoiden omassa ja niiden välisessä yhteistyössä.

Sisäasiainministeriö yhtyy tarkastuskertomusluonnoksen näkemykseen siitä, että kriisinhallinnan tavoitteet tulee asettaa selkeämmin ja tuloksellisuuden arviointia ja raportointia tulee kehittää. Samoin nähdään, että kokonaisvaltaisen lähestymistavan puitteet ovat olemassa, mutta kansallista toimintatapaa voidaan edelleen kehittää mm. lausunnossa esitetyn mukaisesti.

Kansliapäällikkö

Päivi Nerg

Neuvotteleva virkamies

Maarit Nikander



Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asiankäsittelyjärjestelmässä.  
Sisäasiainministeriö SM 16.08.2013 klo 09.13. Allekirjoituksen oikeellisuuden  
voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet

Jakelu

Tiedoksi