

Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

Valtiontalouden tarkastusviraston
tuloksellisuustarkastuskertomus 223/2011



Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

ISSN-L 1798-2219
ISSN 1798-2219 (nid.)
ISSN 1798-2227 (PDF)
ISBN 978-952-499-181-0 (nid.)
ISBN 978-952-499-182-7 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2011

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 267/54/09

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen, puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmää koske-
neen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustar-
kastuksesta ja ohjausjärjestelmätarkastuksesta annettujen ohjeiden mukai-
sesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuk-
sen, joka lähetetään puolustusministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tar-
kastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -
toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin
toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta
on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2013.

Helsingissä, 19. päivänä huhtikuuta 2011

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Johtava tuloksellisuustarkastaja Petri Nurmi

Tarkastuksen tekijät:

Johtava tuloksellisuustarkastaja Petri Nurmi

Ylitarkastaja Sanna Ollila

Ylitarkastaja Katri Lammi (luku 3.1.1)

Johtava tilintarkastaja Jani Leinonen (luvut 3.3.1, 3.4 ja 3.5)

Johtava tilintarkastaja Elina Rautavalta (luvut 3.3.1, 3.4 ja 3.5)

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Lassi Perkinen

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Esa Pirilä

Tilintarkastuspäällikkö Hannu Taunula

Tarkastetusta toiminnasta vastuulliset hallinnonalat:

puolustusministeriö

Asiasanat:

puolustusministeriö, ohjausjärjestelmä, talousarvio, johtaminen, suunnittelu, arviointi

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	10
1 Johdanto	13
2 Tarkastusasetelma	14
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	14
2.1.1 Ohjausjärjestelmä	14
2.1.2 Puolustusministeriön toimiala ja tehtävät	15
2.2 Tarkastuksen kysymykset, kriteerit ja rajaukset	18
2.3 Tarkastusaineistot ja –menetelmät	21
3 Tarkastushavainnot	22
3.1 Suunnittelu	22
3.1.1 Strateginen suunnittelu	22
3.1.2 Puolustusmenojen pitkän aikavälin arviointi	26
3.1.3 Talousarvioesitys	29
3.1.4 Talousarvion suunnittelu ja toteutuminen	46
3.1.5 Säädossehdotusten vaikutusten arviointi	54
3.2 Johtaminen	59
3.2.1 Ministeriön johtaminen: päätösten tietoperusta	59
3.2.2 Tulosohjaus	62
3.2.3 Puolustusmateriaalihankintojen ohjaus	76
3.3 Raportointi	78
3.3.1 Tilinpäätökset ja toimintakertomukset	78
3.3.2 Tulosohjausraportointi	83
3.3.3 Raportointi eduskunnalle valtion tilinpäätöskertomuksessa	91
3.4 Laskentatoimi ja arviointijärjestelmä	99
3.4.1 Toiminnallisen tehokkuuden tietojen tuottaminen	99
3.4.2 Talousarvio-, liike- ja valtuuskirjanpitojen tuottamat tiedot	100
3.4.3 Arviointitutkimukset	101
3.5 Sisäinen valvonta	102
4 Tarkastusviraston kannanotot	109
Lähteet	117

Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

Tarkastuksen kohteena oli puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Ohjausjärjestelmä tarkoittaa hallinnonalan johdon toimintatapoja ja menettelyjä, joiden avulla johto pyrkii aikaansaamaan ja varmistamaan hallinnonalansa tuloksellisuuden. Tuloksellisuus puolestaan tarkoittaa optimaalista suhdetta tavoitteiden saavuttamisen ja siihen tarvittavien taloudellisten ja henkisten voimavarojen välillä.

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, onko puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä riittävä tuottamaan ja varmistamaan hallinnonalan tuloksellisuuden. Tarkastuskysymys jaettiin edelleen viiteen osaan, jotka käsittelivät suunnittelua, johtamista, raportointia, laskentatoimintaa ja arviointijärjestelmiä sekä sisäistä valvontaa. Tarkastuksessa ei siis arvioitu varsinaisen hallinnon toiminnan tuloksellisuutta, vaan keskityttiin hallinnonalan ohjauksen järjestämiseen ja ohjaustapoihin.

Tarkastusvirasto katsoo tarkastuksen perusteella että puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä antaa kokonaisuudessaan riittävät edellytykset toiminnan tuloksellisuudelle ja vastuun toteutamiselle. Tarkastuksen keskeiset havainnot ja kehittämissuhteet olivat:

Puolustusministeriön strategiaprosessit on suunniteltu ja dokumentoitu huolellisesti. Strategia-asiakirjat ovat esitystavaltaan asianmukaisia ja tavoitehierarkioiltaan johdonmukaisia. Strategialinjaukset on pyritty määrittämään siten, että ne voidaan toteuttaa hallinnonalan omin voimin. Ministeriön tulee vastaisuudessa kiinnittää erityistä huomiota strategioihin liittyvien taloudellisten vaikutusten ja riskien ennakoimiseen ja arviointiin. Lisäksi ministeriön tulisi pyrkiä kehittämään strategiseen suunnitelmaan liittyviä osastrategioita laadullisesti tasapainoisemmaksi kokonaisuudeksi.

Talousarvioesityksen rakenne on pääosin selkeä ja johdonmukainen. Se myös vastaa pääpiirteissään hallinnonalan keskeisiä toimintoja. Kriisinhallintamenojen jakaminen henkilöstömenoihin ulkoasiainministeriön pääluokkaan sekä kalustomenoihin ja kansainvälisistä harjoituksista aiheutuviin menoihin puolustusministeriön pääluokkaan tosin heikentää talousarvion selvyyttä ja läpinäkyvyyttä. Kaikki kriisinhallintaan, sotilaalliseen kriisinhallintaan ja kansainvälisistä harjoituksista aiheutuviin menoihin tarkoitetut määrärahat tulisikin tarkastusviraston näkemyksen mukaan ottaa valtion talousarvioon samaan, puolustusministeriön hallinnonalan pääluokan lukuun. Siirto tulee tehdä kehysneutraalisti. Tarkastusvirasto katsoo, ettei sotilaallisen kriisinhallintaan tarkoitettujen määrärahojen

budjetointi puolustusministeriön pääluokkaan muuta kriisinhallintatoimintaan liittyvää päätöksentekoprosessia.

Esityksen pääluokkaperusteluista käyvät ilmi hallinnonalan keskeiset vaikuttavuustavoitteet, tavoitetaso numeerisesti sekä tiedot tavoitteisiin liittyvistä menoista. Vaikuttavuustavoitteet kuvaavat kuitenkin pikemminkin puolustushallinnon toimintaa kuin haluttua tilaa. Tarkastusvirasto on havainnut, että erityisesti Puolustusvoimille talousarvioissa asetettujen tavoitteiden esittäminen on viime vuosien aikana parantunut merkittävästi.

Vuosina 2005–2009 Puolustusmateriaalihankinnat-momentin käytettävissä olleista määrärahoista käytettiin vain 68–77 % ja seuraavalle vuodelle siirrettiin keskimäärin 215 miljoonaa euroa. Siirtyvä erä on suuri sekä absoluuttisesti että suhteessa tämän momentin määrärahaan. Vaikka siirtömäärärahalla voidaan joustavoittaa valtion taloudenhoitoa, talousarviosuunnittelun ja valtion rahoituksenhallintaa, lähtökohtana tulee olla kuitenkin se, että määrärahat mitoitetaan todellista käyttöä vastaavaksi.

Tilausvaltuuksien suunnittelu ei ole kaikilta osin ollut onnistunutta. Talousarviossa myönnettyjen, mutta käyttämättä jääneiden materiaalihankintojen tilausvaltuuksien määrä kasvoi vuosina 2005–2009 viisinkertaiseksi, 84 miljoonasta eurosta 406 miljoonaan euroon. Käyttämättä jääneiden valtuuksien määrä pieneni valtion tilinpäätöksen mukaan vuonna 2010 noin sataan miljoonaan euroon, mutta Puolustusvoimien vuoden 2010 vuosiraportin mukaan käyttämättä jäi 300 miljoonaa euroa. Puolustusvoimat ei ollut ainakaan vuosien 2005–2009 aikana edennyt hankintaprosesseissaan siten, että valtiota sitovien sopimusten tekeminen olisi tapahtunut esitettyjen ja myönnettyjen valtuusmäärien mukaisesti. Puolustusministeriön tulee parantaa hallinnonalan talousarviosuunnittelua valtuuksien budjetoinnin osalta.

Tarkastuksessa selvitettiin myös, millaisia vaikutusarviointeja puolustusministeriö on tehnyt säädösehdotuksiinsa. Kaikissa tarkastelluissa hallituksen esityksissä oli käsitelty esityksen taloudelliset vaikutukset. Muutkin säädösvalmisteluohjeen mukaiset vaikutukset oli käsitelty lähes poikkeuksetta. Arvioinnit olivat pääsääntöisesti hyvin suppeita, mikä johtuu osin siitä, että ehdotetut säädösmuutokset olivat varsin pieniä.

Puolustusministerin päätösten tietoperusta toiminnallisista ja taloudellisista vaikutuksista vaihteli melko paljon. Useassa organisaation muutokseen liittyvässä päätöksessä taloudellisten ja toiminnallisten vaikutusten perustelut eivät olleet kattavia vaan lähinnä viittauksia tehtyihin linjauksiin tai esityksiin. Sen sijaan palvelussuhdeasioista tehdyissä päätöksissä arviointi oli kattavampaa. Myös hankintapäätösten perustelut ovat selvästi parantuneet vuosien mittaan.

Puolustushallinnon tulosohtausorganisaatio on selvä ja looginen. Ohjattavia yksiköitä on vain kolme, ja niiden organisaatiot ovat omia taloudelli-

sia ja toiminnallisia kokonaisuuksiaan. Hallinnonalan tulostavoiteasiakirjoissa ei ole yhteistä rakennetta.

Materiaalipoliittisissa asioissa puolustusministeriö ohjaa Puolustusvoimia myös muutoin kuin tulosohjauksella. Materiaalipoliittisten asioiden ohjausta voidaankin pitää vahvana verrattuna muuhun ministeriön Puolustusvoimiin kohdistamaan ohjaukseen. Ohjausotteen vahvuutta lisää se, että ministeriö toimii varsinaisen ohjauksen lisäksi myös päätöksentekijänä materiaaliasioissa. Tarkastusviraston käsityksen mukaan ministeriön vahva ote puolustusmateriaalihankinnoissa on perusteltu.

Puolustusministeriön hallinnonalan osuus valtion tilinpäätöskertomuksessa on rakenteeltaan ja esittämistavaltaan selkeä. Lukurakenne vastasi melko hyvin talousarvioesityksen lukurakennetta. Talousarvioesityksen pääluokkaperustelujen vaikuttavuustavoitteiden toteutumisesta raportoitiin selkeästi. Myös puolustusmenoista raportoitiin melko monipuolisesti, vaikka menotietoja ei pystytykään yhdistämään vaikuttavuustavoitteisiin. Kaikista talousarvioesityksen lukutason vaikuttavuustavoitteista ei raportoitu eikä tavoitteiden selviä ylittämisiä tai alittamisia perusteltu riittävästi.

Puolustusvoimien tilinpäätös antaa puutteellisen kuvan Puolustusvoimien hallussa olevan materiaalin arvosta. Kirjaustavan vuoksi puolustusmateriaalin arvo ei myöskään sisälly valtion tilinpäätöksessä olevaan taseeseen. Tarkastusvirasto katsoo, että puolustusmateriaali tulisi ottaa taseeseen kuitenkin niin, että ei synny mitään ongelmia salassa pidettävien tietojen osalta.

Styrningssystemet på försvarsministeriets förvaltningsområde

Föremål för revisionen var styrningssystemet på försvarsministeriets förvaltningsområde. Styrningssystem betyder de verksamhetsätt och förfaranden i förvaltningsområdets ledning, med hjälp av vilka ledningen går in för att åstadkomma resultat på sitt förvaltningsområde. Resultat för sin del innebär ett optimalt förhållande mellan uppnåendet av målsättningar och de ekonomiska och intellektuella resurser som behövs för detta.

Huvudfrågan vid revisionen var, om styrningssystemet på försvarsministeriets förvaltningsområde är tillräckligt för att alstra och säkerställa resultat på förvaltningsområdet. Revisionsfrågan uppdelades vidare på fem element, som behandlade planeringen, ledningen, rapporteringen, redovisningen och utvärderingssystemen samt den interna övervakningen. Vid revisionen utvärderades således inte resultatet av förvaltningens egentliga verksamhet, utan man fokuserade på hur styrningen på förvaltningsområdet hade ordnats och på styrningssätten.

Revisionsverket anser på basis av revisionen att styrningssystemet på försvarsministeriets förvaltningsområde i sin helhet ger tillräckliga förutsättningar för resultat och konstaterande av ansvaret. De centrala observationerna och utvecklingsförslagen vid revisionen var:

Försvarsministeriets strategiprocesser har planerats och dokumenterats omsorgsfullt. Strategidokumenterna är till sitt framställningssätt adekvata och konsekventa vad målsättningarnas hierarki beträffar. Syftet har varit att dimensionera de strategiska linjedragningarna så, att de kan realiseras med förvaltningsområdets egna krafter. Ministeriet bör framdeles ägna särskild uppmärksamhet åt att föregripa och uppskatta de ekonomiska verkningar och risker som är förenade med strategierna. Dessutom borde ministeriet gå in för att utveckla de delstrategier som ingår i den strategiska planen till en kvalitativt mer balanserad helhet.

Budgetförslagets struktur är huvudsakligen klar och konsekvent. Den svarar också i huvuddrag mot de centrala funktionerna på förvaltningsområdet. Att utgifterna för krishantering fördelas på personalkostnader i utrikesministeriets huvudtitel samt materielutgifter och utgifter för internationella övningar i försvarsministeriets huvudtitel försvagar visserligen budgetens klarhet och transparens. Alla de anslag som är avsedda för utgifter som orsakas av krishantering, militär krishantering och internationella övningar borde därför enligt revisionsverkets åsikt tas in i statsbudgeten i

samma huvudtitel på försvarsministeriets förvaltningsområde. Överföringen bör ske ramneutralt. Revisionsverket anser att budgeteringen av de för militär krishantering avsedda anslagen i försvarsministeriets huvudtitel inte ändrar på den beslutsprocess som anknyter till krishanteringsverksamheten.

Av huvudtitelmotiveringarna i förslaget framgår förvaltningsområdets centrala effektmålsättningar, den målsatta nivån numeriskt samt uppgifter om de utgifter som är förenade med målsättningarna. Effektmålen beskriver emellertid snarare försvarsförvaltningens verksamhet än det eftersträvalda tillståndet. Revisionsverket har observerat, att i synnerhet i Försvarsmaktens budget har presentationen av de uppställda målsättningarna förbättrats avsevärt under de senaste åren.

Åren 2005–2009 användes av de anslag som fanns till förfogande på momentet Anskaffning av försvarsmateriel endast 68–77 % och till följande år överfördes i genomsnitt 215 miljoner euro. Det överförda beloppet är stort både absolut och i förhållande till anslaget på detta moment. Trots att med reservationsanslag kan åstadkommas flexibilitet i skötseln av statsfinanserna, bör utgångspunkten för budgetplaneringen och hanteringen av den statliga finansieringen ändå vara den, att anslagen dimensioneras så att de motsvarar den faktiska användningen.

Planeringen av beställningsfullmakter har inte till alla delar varit lyckad. Volymen för i budgeten beviljade, men oanvända beställningsfullmakter för materielanskaffningar ökade åren 2005–2009 femfaldigt, från 84 miljoner euro till 406 miljoner euro. Volymen för fullmakter som blivit oanvända minskade enligt statsbokslutet år 2010 till ca etthundra miljoner euro, men enligt Försvarsmaktens årsrapport för år 2010 var det 300 miljoner euro som blev oanvända. Försvarsmakten hade åtminstone under åren 2005–2009 inte framskridit i sina anskaffningsprocesser så, att ingåendet av för staten bindande avtal hade skett i enlighet med föreslagna och beviljade fullmaktsvolymen. Försvarsministeriet bör därför förbättra budgetplaneringen på förvaltningsområdet i fråga om budgeteringen av fullmakter.

Vid revisionen klarlades också, hurdana bedömningar av verkningarna försvarsministeriet har gjort i sina förslag till författningar. I alla de regeringspropositioner som granskats hade föreslagets ekonomiska verkningar behandlats. Också övriga verkningar i enlighet med instruktionen om författningsberedning hade så gott som utan undantag behandlats. Bedömningarna var som regel mycket knapphändiga, vilket delvis beror på att de föreslagna författningsändringarna var synnerligen små.

Faktaunderlaget beträffande funktionella och ekonomiska verkningar i försvarsministeriets beslut varierade tämligen mycket. I flera beslut med anknytning till omläggning av organisationen var motiveringarna till de

ekonomiska och funktionella verkningarna inte täckande utan närmast hänvisningar till gjorda linjedragningar eller beslut. Däremot var bedömningen mera täckande i beslut som gällde tjänstgöringsförhållanden. Också motiveringarna till anskaffningsbesluten har klart förbättrats under årens lopp.

Försvarsförvaltningens resultatstyrningsorganisation är klar och logisk. Det finns endast tre enheter som styrs och dessa enheter bildar sina egna ekonomiska och funktionella helheter. Resultatmålsdokumenten på förvaltningsområdet har inte en enhetlig struktur.

I materielpolitiska ärenden styr försvarsministeriet Försvarsmakten också på annat sätt än med resultatstyrning. Styrningen av de materielpolitiska ärendena kan också betraktas som stark jämfört med den övriga styrning som ministeriet riktar till Försvarsmakten. Styrkan i det styrande greppet ökas av att ministeriet förutom den egentliga styrningen också fungerar som beslutsfattare i materielärenden. Enligt revisionsverkets uppfattning är ministeriets starka grepp om anskaffningarna av försvarsmateriel motiverat.

Försvarsministeriets förvaltningsområdes andel i statens bokslutsberättelse är klar till sin struktur och till framställningssättet. Kapitelstrukturen svarade tämligen väl mot kapitelstrukturen i budgetförslaget. Hur de målsatta verkningarna i budgetens huvudtitelmotiveringar hade förverkligats rapporterades klart. Också om försvarsutgifterna rapporterades tämligen mångsidigt, även om man inte förmådde kombinera uppgifterna om utgifterna med effektmålen. Om alla effektmål på budgetens kapitelnivå rapporterades inte, och klara över- eller underskridningar av målsättningarna motiverades inte tillräckligt.

Försvarsmaktens bokslut ger en bristfällig bild av värdet av den materiel som är i Försvarsmaktens besittning. På grund av bokföringssättet ingår värdet av försvarsmaterielen inte heller i balansräkningen i statsbokslutet. Revisionsverket anser, att försvarsmaterielen borde tas in i balansräkningen, dock så att det inte uppstår några problem i fråga om sekretessbelagda uppgifter.

1 Johdanto

Suomen perustuslain 3 §:ssä säädetään valtiollisten tehtävien jaosta seuraavasti: "Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiotaloudesta. Hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto." Perustuslain 67 ja 68 §:ssä säädetään valtioneuvoston tehtävistä ja ministeriöistä: "Valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmistettava asianomaisessa ministeriössä." "Kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta."

Tarkastuksen kohteena oli puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Ohjausjärjestelmään sisällytettiin tässä tarkastuksessa ne ministeriön johdon toimintatavat ja järjestelmät, joita johto käyttää toteuttaakseen perustuslain 67 ja 68 §:ää eli valmistellakseen ja toimeenpannakseen toimialaansa kuuluvia asioita. Edelleen ohjausjärjestelmään kuuluvat ne menettelytavat, joilla ministeriö osoittaa hallinnonolansa tilivelvollisuuden raportoimalla toiminnastaan valtioneuvoston osana eduskunnalle. Tärkein niistä päätöksistä, joista hallinnonala on tilivelvollinen, on valtion talousarvio, jolla eduskunta myöntää määrärahat hallinnonalan toimintaan. Vuonna 2010 eduskunta myönsi varsinaisessa talousarviossa puolustusministeriön hallinnonalalle määrärahoja 2 709 miljoonaa euroa. Se on noin 5,4 prosenttia kaikista varsinaisen talousarvion määrärahoista.

Tarkastuksen perustana oli tarkastusviraston strategia, jossa linjataan, että virasto tarkastaa vuosittain jonkin hallinnonalan tai hallinnonalarajat ylittävän asiakokonaisuuden tavoitteenasettelun, ohjausjärjestelmän toimivuuden ja tietoperustan sekä tähän ohjausjärjestelmään liittyvän riskienhallinnan. Vuonna 2009 tällaiset tarkastukset tehtiin oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonaloista, ja vuonna 2010 tarkastuksen kohteena olivat puolustusministeriön sekä ympäristöministeriön hallinnonalojen ohjausjärjestelmät.

Tarkastuksen tavoitteena on tuottaa uutta tietoa puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmästä, erityisesti sen kokonaisuudesta ja kehittämiskohteista.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

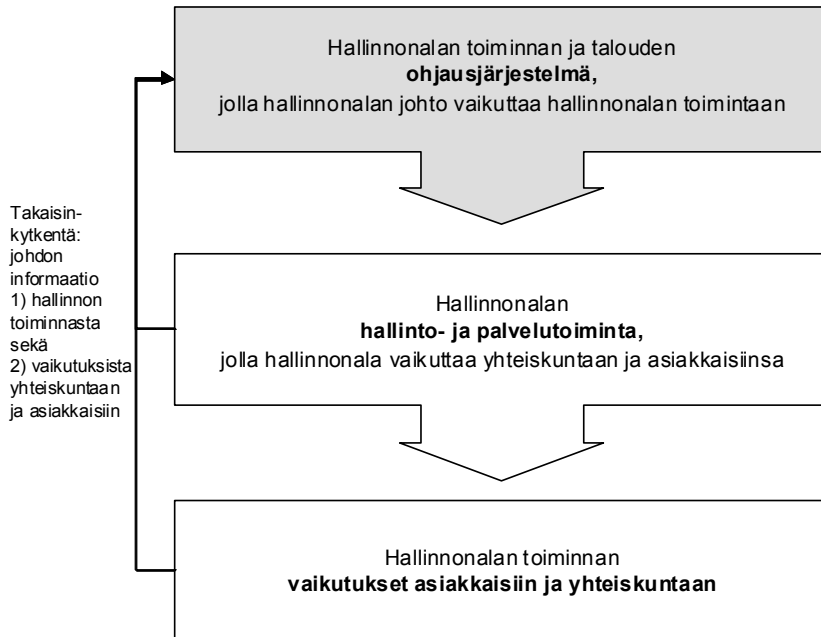
2.1.1 Ohjausjärjestelmä

Tarkastuksen kohteena oli puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Ohjausjärjestelmä tarkoittaa niitä hallinnonalan johdon toimintatapoja ja järjestelmiä, joiden avulla johto pyrkii aikaansaamaan ja varmistamaan hallinnonolansa tuloksellisuuden. Ohjausjärjestelmä on hallinnonalan johdon järjestelmä; se ei sisällä hallinnon toimintaa tai toiminnan vaikutuksia (kuvio 1).

Tuloksellisuus puolestaan voidaan määritellä optimaaliseksi suhteeksi tavoitteiden saavuttamisen ja siihen tarvittavien taloudellisten ja henkisten voimavarojen välillä¹. Tuloksellisuus on siten yläkäsite onnistuneelle – vaikuttavalle, tehokkaalle, tuottavalle, laadukkaalle ja lainmukaiselle – toiminnalle.

Tarkastuskohteena olevan ohjausjärjestelmän rahallista arvoa ei voi suoraan määritellä, koska ohjausjärjestelmä ei ole itsenäinen toiminto vaan osa kaikkea hallinnonalan toimintaa. Koska ohjausjärjestelmässä on perimmäiltään kyse hallinnonalan johtamisesta ja hallinnasta, sen välillinen merkitys on kuitenkin erittäin suuri. Vuosien 2007–2010 aikana eduskunta on myöntänyt talousarviossa puolustusministeriön hallinnonalalle määrärahoja yhteensä yli 10 miljardia euroa.

¹ Tuloksellisuuden määrittelystä ks. esim. hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta (HE 56/2003 vp.), luku 3.2 Tuloksellisuuden peruskäsitteistö.



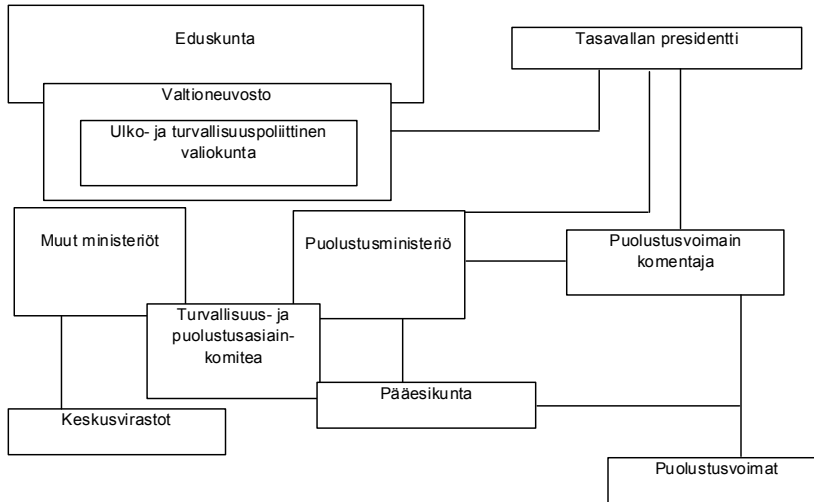
KUVIO 1. Ohjausjärjestelmä osana hallinnon toimintaa ja vaikutuksia.

2.1.2 Puolustusministeriön toimiala ja tehtävät

Puolustusministeriön (PLM) toimialasta säädetään valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) nojalla annetussa valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003). Ohjesäännön 16 §:n mukaan toimialaan kuuluvat:

1. puolustuspolitiikka
2. sotilaallinen maanpuolustus
3. kokonaismaanpuolustuksen yhteen sovittaminen
4. sotilaallinen kriisinhallinta- ja rauhanturvaamistoiminta.

Puolustuspolitiikka tarkoittaa valtion valitsemissa pääasiallisissa toimintalinjoissa ja -tapoissa turvata maan itsenäisyyttä. Puolustuspolitiikan keskeiset toimijat ovat tasavallan presidentti, eduskunta, valtioneuvosto sekä sen osana ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta (jäljempänä myös-UTVA), puolustusministeriö sekä Puolustusvoimat (PV). Toimijat on esitetty kuviossa 2.



KUVIO 2. Puolustuspolitiikan toimijat (Lähde: Puolustusministeriön Internet-sivut, www.dermin.fi, mukailtu).

Sotilaallinen maanpuolustus on Puolustusvoimien tärkein tehtävä (laki puolustusvoimista, 551/2007, 1 §). Ministeriön tehtävänä on ohjata Puolustusvoimia siten, että sillä on edellytykset suorittaa tehtävänsä. Puolustusvoimista annetun lain mukaan sotilaalliseen maanpuolustukseen (tai Suomen sotilaalliseen puolustamiseen) kuuluvat:

1. alueen valvonnan ja koskemattomuuden turvaaminen
2. kansan elinmahdollisuuksien, perusoikeuksien ja valtiojohdon toimintavapauden turvaaminen ja yhteiskuntajärjestyksen puolustaminen
3. sotilaskoulutuksen antaminen.

Kokonaismaanpuolustus tarkoittaa kaikkia niitä sotilaallisia ja siviilialojen toimia, joilla turvataan valtion itsenäisyys, kansalaisten elinmahdollisuudet sekä turvallisuus ulkoista, valtioiden aiheuttamaa tai muuta uhkaa vastaan. Kaikilla ministeriöillä ja hallinnonaloilla on kokonaismaanpuolustuksellisia tehtäviä; nämä tehtävät on säädetty asianomaisia viranomaisia tai tehtäviä koskevissa laeissa ja asetuksissa. Puolustusministeriön tehtävänä on sovittaa yhteen kokonaismaanpuolustuksen vastuut ja tehtävät. Tärkeät kokonaismaanpuolustusta ja sen yhteen sovittamista koskevat asiat käsitellään valmistelevasti valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliitti-

nessa ministerivaliokunnassa (UTVA), jota johtaa pääministeri² ja jonka sihteeristönä toimii ulkoasiainministeriö.

Kokonaismaanpuolustusta koskevissa asioissa puolustusministeriötä sekä ulko- ja turvallisuuspoliittista ministerivaliokuntaa avustaa turvallisuus- ja puolustusasiain komitea (VNA 288/2003). Sen tehtävänä (VNA, 2 §) on erityisesti seurata turvallisuusaseman muutoksia, seurata hallinnonalojen toimia kokonaismaanpuolustuksen järjestelyjen ylläpitämiseksi sekä sovittaa yhteen asioiden valmistelua hallinnossa. Komiteaa johtaa puolustusministeriön kansliapäällikkö, ja sen varapuheenjohtajana on valtioneuvoston kanslian valtiosihteerin. Komitealla on pysyvä sihteeristö ja pääsihteerin.

Kokonaismaanpuolustusta on linjattu muun muassa valtioneuvoston vuonna 2006 antamalla periaatepäätöksellä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiasta (YETT-strategia). Se konkretisoi turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoa ja täydentää muita valtioneuvoston antamia turvallisuuden eri osa-alueita käsitteleviä ohjausasiakirjoja. Strategiassa sovitetaan yhteen hallinnonalojen varautumisessa ja elintärkeiden toimintojen turvaamisessa tarvittavat toimenpiteet. Lisäksi siinä määritetään yhteiskuntamme elintärkeät toiminnot ja niiden tavoitetilat, yhtenäiset uhkamallit ja niihin liittyvät erityistilanteet varautumisvastuineen, toimintojen turvaamisen edellyttämät ministeriöiden strategiset tehtävät kehittämistarpeineen sekä kehittämisen painopistealueet, aikataulu, seuranta ja harjoitukset.

Sotilaallisesta kriisinhallinta- ja rauhanturvaamistoiminnasta säädetään laissa sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006). Lain mukaan Suomi voi osallistua sellaiseen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan, jonka tarkoituksena on ylläpitää kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta, tukea humanitaarista avustustoimintaa tai suojata siviiliväestöä. Kriisinhallinnan toimeenpanijana voi olla YK, ETYJ, EU taikka muu järjestö tai ryhmä.

Päätöksen osallistumisesta tekee tasavallan presidentti valtioneuvoston esittelystä. Tätä ennen asiaa käsitellään valmistelevasti ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa. Ennen kuin valtioneuvosto esittää asiaa presidentille, sen on kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa tai merkittävässä asioissa koko eduskuntaa antamalla asiasta selonteko. Ulkoasiainministeriö vastaa osallistumisen poliittisesta valmistelusta, ohjauksesta ja valvonnasta. Operaatiot saavat varansa ulkoasiain- ja puolus-

² *Myös tasavallan presidentti voi osallistua valiokunnan kokouksiin, jos asiat niin vaativat. Presidentti johtaa käsittelyä asioissa, joissa hän antaa Suomen ulkopoliittikkaa koskevat toimintaohjeet.*

tusministeriöiden hallinnonalojen pääluokkien muusta toiminnasta erillisistä määrärahoista (luvut 24.10 ja 27.30).

Puolustusministeriön tehtävistä säädetään valtioneuvoston asetuksessa puolustusministeriöstä (375/2003). Asetuksessa ministeriölle on säädetty 10 tehtävää. Tehtävät toimialoittain on esitetty taulukossa 1.

TAULUKKO 1. Puolustusministeriön tehtävät toimialojen mukaan jaettuina.

Ministeriön toimiala	Ministeriön tehtävä (tehtävä numero asetuksessa)
Puolustuspolitiikka	Puolustuspolitiikan valmistelu ja toimeenpano (1)
Sotilaallinen maanpuolustus	Sotilaallinen maanpuolustus (2) Puolustusvoimien kokoonpano ja johtosuhteet (3) Asevelvollisuusjärjestelmä, sotilaskoulutus ja vapaaehtoinen maanpuolustustyö (5) Kansainvälinen puolustusmateriaaliyhteistyö ja puolustustarvikkeiden vientivalvonta (6)
Kokonaismaanpuolustuksen yhteen sovittaminen	Kokonaismaanpuolustuksen yhteen sovittaminen (4) Aluevalvontaviranomaisten toiminnan johtaminen ja yhteen sovittaminen (7)
Sotilaallinen kriisinhallinta- ja rauhanturvaamistoiminta	Aseidenriisunta- ja asevalvonta-asiat (8) Sotilaallinen kriisinhallinta ja rauhanturvaaminen (9)
(Muu)	Hallinnonalan yhdyskunta- ja ympäristöasiat (10)

2.2 Tarkastuksen kysymykset, kriteerit ja rajaukset

Tarkastuskysymykset perustuivat tarkastusvirastossa laadittuun ohjausjärjestelmätarkastuksen malliin, jossa esitetään kaikissa ohjausjärjestelmätarkastuksissa käytettävät tarkastuskysymykset. Kaikkien ohjausjärjestelmätarkastusten pääkysymyksenä on se, miten hyvät edellytykset hallinnonalan ohjausjärjestelmä antaa toiminnan tuloksellisuudelle ja vastuun toteamiselle.

Tarkastuksessa ohjausjärjestelmää tarkasteltiin sen osien toimivuuksina. Ohjausjärjestelmän osat ovat (1) suunnittelu, (2) johtaminen, (3) raportointi, (4) laskentatoimi ja arviointijärjestelmät sekä (5) sisäinen valvonta. Näistä kolme ensimmäistä muodostavat järjestelmän pääosat. Kaksi muuta osaa ovat pääosia tukevia ja leikkaavia toimintoja. Ohjausjärjestelmän

osiin kohdistuvat tarkastuskysymykset on esitetty taulukossa 2 ja niitä on täsmennetty tarkastushavaintoluvuissa.

TAULUKKO 2. Ohjausjärjestelmän osat ja niihin kohdistuvat tarkastuskysymykset.

1. Suunnittelu
1.1 Onko hallinnonalalla riittävä ja toimiva suunnittelujärjestelmä?
1.2 Onko hallinnonala tuottanut oikeat ja riittävät tiedot päätöksentekoa varten?
2. Johtaminen
2.1 Onko hallinnonalalla sellainen johtamisjärjestelmä, jota käyttämällä asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa?
3. Raportointi
3.1 Onko hallinnonalan raportointijärjestelmä riittävä?
3.2 Onko raportointijärjestelmä tuottanut oikeat ja riittävät tiedot hallinnonalan toiminnasta, taloudesta ja tuloksista?
4. Laskentatoimi ja arviointijärjestelmät
4.1 Ovatko johdon laskentatoimi ja arviointijärjestelmä sellaiset, että ne tuottavat oikeat ja riittävät tiedot hallinnonalan johtamista ja raportointia varten?
5. Sisäinen valvonta
5.1 Onko hallinnonalan sisäinen valvonta riittävä varmistamaan hallinnonalan tehtävien asianmukaisen ja tuloksellisen hoitamisen?

Tarkastuskriteerit ja rajaukset

Ohjausjärjestelmän osien tarkastuksessa kriteereinä olivat osien riittävyys ja toimivuus sekä säädösten, ohjeiden ja linjausten mukaisuus. Kriteerien lähteenä puolestaan olivat laki ja asetus valtion talousarviosta (423/1988, 1243/1992, jäljempänä myös talousarviolaki ja -asetus), joissa määritellään vaatimukset valtion toiminnan ja talouden suunnittelulle, tavoitteiden asettamiselle, raportoinnille, laskentatoimelle sekä sisäiselle valvonnalle. Ohjausjärjestelmän tarkastuksen taustaoletuksena puolestaan oli se, että hallinnonalan tuloksellisen toiminnan yksi edellytys on toimiva ohjausjärjestelmä, jota käytetään toiminnan suunnitteluun, suuntaamiseen ja toiminnan arviointiin.

Tarkastuksen merkittävin rajausta oli se, että tarkastus kohdistui vain hallinnonalan ohjausjärjestelmään eikä tarkastuksessa siten arvioitu hallinnonalan varsinaista toimintaa taikka sen tuloksellisuutta. Tämän tarkastuksen perusteella ei siten voida tehdä päätelmiä siitä, onko puolustusministeriön hallinnonalan toiminta ollut onnistunutta ja vaikuttavaa.

Toinen merkittävä rajausta oli se, että kaikkia hallinnonalan ohjausjärjestelmän kannalta relevantteja toimintoja ei ole resurssisyiden vuoksi tarkas-

tettu. Suunnittelun osalta on selvitetty erityisesti hallinnonalan strategista suunnittelua, pitkän aikavälin taloussuunnittelua, talousarvion sisältöä ja toteutumista sekä säädösehdotusten vaikutusten arviointia. Johtamisen osalta tarkastettiin tulohjausjärjestelmää, päätöksenteon tietoperustaa sekä hankintojen ohjausjärjestelmää. Raportoinnissa tarkastuskohteena olivat raportointi eduskunnalle tilinpäätöskertomuksessa, kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöstiedot sekä tulohjausraportointi. Laskentatoimesta ja arviointijärjestelmistä tarkasteltiin erityisesti hallinnonalan kykyä tuottaa toiminnallisen tuloksellisuuden tietoja laskentajärjestelmien avulla. Sisäisestä valvonnasta esitettiin tietoa tarkastusviraston tekemien tilintarkastushavaintojen avulla.

Tarkastuksen ulkopuolelle rajattiin myös eräitä keskeisiä toimijoita ja toimintoja: ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministeriövaliokunta (UTVA), turvallisuus- ja puolustusasiain komitea (TPAK), kokonaisuunpuolustuksen yhteen sovittaminen, yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen sekä sotilaallinen kriisinhallinta. Keskeisistä tukitoiminnoista tarkastuksen ulkopuolelle jäivät hallinnonalan tutkimustoiminta, tietojärjestelmät, tilahallinta sekä puolustusmateriaalia lukuun ottamatta hankintatoimi.

Edelleen tarkastuksen merkittävä rajausta oli se, että tarkastuksessa ohjausjärjestelmää arvioitiin pääosin dokumentoitujen tai vakiintuneiden toimintatapojen ja menettelyjen kautta. Tarkastus kohdistui vain osittain siihen, miten hallinnonalan ohjausjärjestelmää on käytännössä toteutettu ja miten se on todellisuudessa onnistunut. Esimerkiksi tulohjausjärjestelmää arvioitiin lähinnä asiakirjojen perusteella eikä tarkastuksessa selvitetty, missä määrin tulohjauksen menettelyt ovat todella vaikuttaneet tulohjattujen virastojen toimintaan.

Tarkastuksen rajaukset otettiin huomioon tarkastuksen johtopäätöksissä.

2.3 Tarkastusaineistot ja –menetelmät

Tarkastushavainnot perustuvat pääosin seuraavaan aineistoon:

- säädökset ja valtiopäiväasiakirjat
- talousarviot ja tilinpäätökset
- hallinnonalan suunnittelun, seurannan ja kehittämisen asiakirjat
- hallinnonalan edustajien haastattelut (haastatellut tahot lähdeluettelossa)
- hallinnonalaan kohdistuneet tuloksellisuus- ja tilintarkastukset.

Tarkastusaineistoa hankittiin valtion yleisistä tietokannoista, joista tärkeimmät ovat valtion talousarvioletokanta sekä valtionalouden ja henkilöstöhallinnon Internet-raportointijärjestelmä (Netra). Haastatteluja tehtiin seitsemän, ja haastateltavia oli yhteensä noin 20.

Tarkastusaineistona käytettiin uusimpia asiakirjoja ja uusinta tietoa. Talousarvion sisältöä tarkasteltiin vuoden 2010 talousarvioesityksen perusteella. Tulohjausprosessin, toimintakertomusten ja tilinpäätösten tarkasteluvuotena oli 2009. Havainnot sisäisestä valvonnasta perustuivat tarkastusviraston tekemiin hallinnonalan tilivirastojen tilintarkastuksiin lähinnä vuosilta 2008 ja 2009.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin palaute puolustusministeriöltä sekä luvun 3.1.3 kohdasta Luku 27.30. Sotilaallinen kriisinhallinta ja sen perusteella tarkastusviraston tekemistä kannanotoista (luvussa 4) ulkoasiainministeriöltä. Saadut palautteet otettiin huomioon tarkastuskertomusta laadittaessa.

3 Tarkastushavainnot

3.1 Suunnittelu

Suunnittelu tarkoittaa tässä tiedon muodostamista hallinnonalan toiminnan ja talouden vaihtoehdoista ja näiden mahdollisista seurauksista. Ohjausjärjestelmässä on se tarkoitus, että suunnittelu ensiksikin tuottaa päätöksentekijälle oikeat ja riittävät tiedot päätöksen perusteluksi sekä toiseksi samalla tukee näiden päätösten toimeenpanoa. Suunnittelujärjestelmä tarkoittaa hallinnonalan erilaisten suunnitteluvälineiden, suunnitteluprosessin ja suunnitteluasiakirjojen kokonaisuutta. Suunnittelun tarkastuskysymykset olivat seuraavat: (1) onko hallinnonalalla riittävä ja toimiva suunnittelujärjestelmä? sekä (2) onko hallinnonala tuottanut oikeat ja riittävät tiedot päätöksentekoa varten?

Suunnittelun osalta seuraavassa arvioidaan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin suunnittelua (3.1.1 ja 3.1.2), talousarvion rakennetta ja sisältöä (3.1.3) sekä taloussuunnittelun onnistumista (3.1.4). Suunnitteluun olennaisesti kytkeytyvää lainsäädäntösuunnittelua ja säädösvalmistelua tarkastellaan osana hallinnonalan johtamista luvussa 3.2.

3.1.1 Strateginen suunnittelu

Strateginen ja pitkän aikavälin suunnittelu tarkoittaa tässä useita vuosia eteenpäin koskevaa toiminnan ja talouden eri vaihtoehtojen analysointia ja valintaa näiden vaihtoehtojen välillä. Puolustusministeriön strateginen suunnittelu koskee valtioneuvoston ohjesäännön 16 §:ssä määriteltyä puolustusministeriön toimialaa.

Puolustusministeriön hallinnonalan suunnittelussa erityispiirteenä on se, että ministeriöllä on kaksi keskeistä pitkän aikavälin suunnitteluvälinettä: valtioneuvoston eduskunnalle antama turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko sekä puolustusministeriön strategia. Kokonaismaanpuolustuksen osalta puolustusministeriö on laatinut myös yhteiskunnalle elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian (YETT), joka on annettu valtioneuvoston periaatepäätöksensä vuosina 2003 ja 2006. YETT-strategiaa ei kuitenkaan tässä tarkastuksessa käsitelty.

Puolustusministeriön strategista suunnittelua ohjataan poliittisesti valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisella selonteolla (VNS), hallitusohjelmalla, YETT-strategialla sekä muilla valtioneuvostotason asiakirjoilla. Strategisen suunnittelun päätuote on puolustusministeriön strate-

ginen suunnitelma, joka laaditaan ulottumaan hallituskausien yli. Suunnitelma on osastrategioineen hallinnonalan keskeinen ohjaus- ja kehittämisväline. Se toimii lähtökohdana, kun valmistellaan puolustuspolitiikan toimeenpanoa, ja suunnitelman varsinainen toimeenpano tapahtuu hallinnonalan keskipitkän ja lyhyen aikavälin suunnittelussa.

Tarkastettaessa hallinnonalan strategista suunnittelua tarkastuskysymyksenä oli, onko puolustusministeriöllä selvät menettelytavat, joilla hallinnonalan pidemmän aikavälin strategia luodaan ja ylläpidetään. Vastattaessa kysymykseen strategisuuden kriteereinä olivat

strategiaketjujen osalta

- Ylästrategiassa on esitettävä linjaukset, joihin alemman tason strategiat perustuvat eikä alemman tason strategioissa tuoda esiin kokonaan uusia linjauksia.

strategia-asiakirjojen osalta

- Asiakirjojen asema hallinnonalan suunnitteluprosessissa on selkeästi määritelty ja asiakirjoista käy ilmi, miten ja miksi ne on laadittu sekä mihin muihin asiakirjoihin ne liittyvät.

strategisen suunnitelman osalta

- Strategisten linjausten on oltava todellisten valintojen seurausta ja valintojen perustelut on esitettävä valmisteluasiakirjoissa.
- Strategioissa (tai niiden valmistelumateriaalissa) on oltava erotettavissa seuraavat elementit: visio, tavoitteet, nykytilan analyysi, toimintaympäristön kuvaus, strategiset tehtävänannot sekä itse strategialinjaukset. Mikäli jotakin menetelmää on käytetty strategian laatimisesa, myös menetelmän kuvaus tulee esittää.

Yleisiä huomioita

Strategia-ajattelu on alun perin lähtöisin sodan, väkivallan ja politiikan konteksteista, joten puolustusministeriön hallinnonalan strategioiden suunnittelulle voidaan perustellusti asettaa muita hallinnonaloja korkeammat odotukset ja vaatimukset. Strategioita tarkasteltaessa voitiinkin havaita, että puolustushallinnossa strategianmuodostuksen prosessit ja menettelytavat ovat pidemmälle kehittyneitä kuin muilla hallinnonaloilla.

Erityisesti turvaluokitelluista asiakirjoista kävi ilmi, että strategiaketjujen ja metodien (mm. skenaariot) hallinta on ammattimaista³ ja pitkäjänteistä.

Puolustushallinnossa on muita hallinnonaloja enemmän kysymys muiden, erityisesti kansainvälisten, toimijoiden strategioista ja niiden ennakoinnista. Kun kyseessä on aseellinen vastapuoli, strategioissa on myös aina varauduttava sotilaallisen voimankäytön riskiin. Puolustushallinnon strategiat ovat erittäin tärkeitä kaikkien muidenkin hallinnonalojen toiminnan kannalta, koska aseelliseen voimankäyttöön liittyvät strategiat uhkaavat tai turvaavat ihmishenkiä – sotilasorganisaatioiden strategioissa on aina taustalla voimakas väkivallan elementti, vaikka sitä ei tosiasiaassa käytettäisikään.

Puolustushallinnossa organisaation luonne ja perustehtävä leimaavat vahvasti strategioita ja niiden muodostamista. Puolustusministeriön hallinnonalalla strategioiden muodostaminen on mekaaninen, ylhäältä johdettu ja muodollinen prosessi, jonka lopputuotteet ovat selkeästi määriteltyjä ja tarkasti dokumentoituja. Lopulliset strategiadokumentit ovat käytännönläheisiä ja helppotajuisia, vaikka niiden taustalla onkin runsaasti teoreettista tietoa ja tutkimusta. Puolustusministeriön asiakirjoissa strategiaketjut etenevät loogisesti, eikä alemman tason strategiadokumenteissa tuoda esiin linjauksia ohi ylempien strategioiden. Ministeriön strategisen suunnittelun käsikirjassa on esitetty seikkaperäisesti ja selkeästi hallinnonalan suunnitteluprosessit sekä kuvattu strategioiden asema ja tehtävät puolustushallinnon kontekstissa.

Puolustusministeriön strateginen suunnitelma ja osastrategiat

Strategisen suunnitelman julkinen versio on kuvaus toimintaympäristön kehityksestä sekä Suomen puolustukseen vaikuttavista tekijöistä nyt ja lähivuosikymmeninä. Teknisesti ottaen dokumentti ei ole varsinainen strategia, koska siinä ei esitetä selkeästi niitä strategialinjauksia, jotka on valittu tavoitellaan pääsemiseksi. Strategisen johtamisen ja ohjauksen peruselementtejä ovat strategiaprosessien kokoava johtaminen sekä tosiasiallinen mahdollisuus tehdä strategisia valintoja. Ilman valinnan mahdollisuutta kysymys ei ole strategisesta linjauksesta – jos on esimerkiksi vain yksi mahdollinen toimintavaihtoehto, sitä ei voi pitää varsinaisena strategiana. Puolustushallinnon strateginen suunnitelma on kuitenkin sinänsä hyvä yleisesitys toimintaympäristössä tapahtuvista muutoksista ja mahdollisista kehityskuluista.

³ Ammattimaisuus näkyy muun muassa siinä, että metodien käytössä huomio ei ole itse menetelmässä vaan sen tuottamassa tiedossa ja sen vaikuttavuudessa.

Puolustusministeriön osastrategioiden tarkoitus on tarkentaa toimialoit-
tain strategisen suunnitelman linjauksia. Osastrategiat laaditaan strategista
suunnitelmaa lyhyemmälle ajanjaksolle, ja ne määrittävät toimialojen kes-
kipitkän ja lyhyen aikavälin jatkosuunnittelua. Tarkastuksen perusteella
osastrategiat, joita on yhdeksän, muodostavat loogisen kokonaisuuden,
vaikkakin ne ovat laadullisesti epätasaisia.

Merkille pantavaa on se, että puolustushallinto suhtautuu hyvin realisti-
sesti omiin vaikutusmahdollisuuksiinsa eikä merkittävästi korosta riippu-
vuuttaan muista hallinnonaloista. Lisäksi sen strategialinjaukset on pyritty
mitoittamaan siten, että ne on todella mahdollista panna toimeen hallin-
nonalan omin voimin.

Verrattuna muihin hallinnonaloihin puolustusministeriön strategiapro-
sesseissa näkyvät erittäin selvästi menetelmäosaaminen ja toimintaympä-
ristön analyysi. Puolustushallinnon luonne huomioon ottaen tämä on ym-
märrettävää. Lisäksi strategioissa korostuu voimakkaasti valmistelu sekä
itse strategiaprosessi eri vaiheineen, mutta tämä tapahtuu osin strategioiden
seurannan ja arvioinnin kustannuksella. Strategian seurantatoimet on
esitetty luettelona, mutta seurantatapoja ei dokumentoida yksityiskohtai-
semmin. Myöskään siitä, miten seuranta on vaikuttanut strategiaprosessi-
en kehittämiseen, ei anneta hallinnonalan omia arvioita. Tarkastuksessa
haastatellun ministeriön edustajan mukaan strategisen seuranta- eli enna-
kointijärjestelmän rakentaminen on kuitenkin yksi ministeriön tavoitteista
vuodesta 2010 alkaen.

Ministeriön strategioihin liittyvänä puutteena on syytä nostaa esiin se,
että strategioiden taloudellisten vaikutusten ja strategioihin liittyvien ta-
loudellisten riskien arviointi on tarkastetuissa dokumenteissa aivan liian
vähäistä. Haastatellun ministeriön edustajan mukaan Pääesikunnalle an-
nettiin strategiaan liittyen ohjaukskirje, jossa määriteltiin taloudelliset reu-
naehdot suunnittelulle. Edustajan mukaan strategisessa suunnittelussa ta-
louden pitkän aikavälin kehitysnäkymiä tarkastellaan osana skenaarioita ja
shokkeja ja niiden pohjalta hallinnonalalle laaditaan erilaisia vaihtoehtoi-
sia kehityskulkuja kehittää ja käyttää puolustuskykyä. Shokeissa ei ole
erikseen mainittu taloutta, koska se on kytketty skenaariotarkastelun pe-
rusteisiin, keskinäisriippuvuuden kasvuun ja voimavarakehitykseen. Ta-
loudellisia suunnitteluperusteita antavat myös valtioneuvoston turvalli-
sus- ja puolustuspoliittinen selonteko sekä strategioihin liittyvät toimin-
taympäristön analyysit.

Tarkastushavaintojen perusteella taloudellisten riskien ja vaikutusten ar-
viointia on syytä kehittää ja tehostaa edelleen jo strategioiden laadintavai-
heessa, koska eräs strategioiden muodostamisen perusideoista on valita
käytettävissä olevista strategiavaihtoehtoista se, joka on toimintaympäris-
tö ja resurssit huomioon ottaen tarkoituksenmukaisin. On kuitenkin huo-

mattava, että puutteet taloudellisten vaikutusten arvioinnissa ja riskien ennakoinnissa johtuvat osittain myös siitä, että ministeriön strategista suunnittelua tehdään ilman kansallista turvallisuusstrategiaa. Ylätason ohjaus saadaan eri lähteistä – hallitusohjelmasta, hallituksen strategia-asiakirjasta ym. – joten on selvää, että tällöin myös yltäsolta puuttuu selkeästi koordinoitu pitkän aikavälin taloudellisten resurssien tarkastelu ja ohjaus.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa puolustusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tarkastushavainnot perustuvat sekä puolustushallinnon strategiseen suunnitelmaan 2025 että ministeriön strategiseen suunnitelmaan 2030. Tarkastusvirastolla on ollut käytössään Stratsu 2025 -kokonaisuus (ml. osastrategiat ja julkinen versio) sekä Stratsu 2030 (pl. osastrategialuonnokset). Valmisteluprosessiin liittyvät havainnot perustuvat kuitenkin pääosin Stratsu 2030 -kierrokseen.

3.1.2 Puolustusmenojen pitkän aikavälin arviointi

Suomen puolustusmenojen taso on 2000-luvulla ollut noin 1,2–1,5 % bruttokansantuotteesta. EU-maiden keskiarvo oli vuonna 2008 1,63 %⁴. Puolustusmenojen taso perustuu pitemmällä aikavälillä eduskunnan linjauksiin erityisesti valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon perusteella sekä keskipitkällä aikavälillä valtioneuvoston kehyspäätöksiin. Tarkastuksessa selvitettiin, onko puolustushallinto arvioinut riittävästi sotilaallisen maanpuolustuksen määrärahatarpeita pitkällä, yli 10 vuoden, aikavälillä.

Vuonna 2009 annetussa valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisesta selonteosta puolustushallinnon resursseja käsitellään lyhyesti, noin yhdellä sivulla⁵. Selonteossa esitetään, että puolustuskyvyn ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi puolustusmenot tulisi pitää reaalisesti vuoden 2008 tasolla sekä nostaa tätä tasoa 2 % vuodesta 2011 eteenpäin. Lisäksi erikseen pitäisi kattaa puolustushallinnon toimitilojen tason korottamisesta aiheutuvat menot, ellei tilojen pääasiallinen omistaja Senaatti-kiinteistöt maksa niitä. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta⁶ totesi selonteon mukaisesti, että Puolustusvoimien tasapainoinen kehittäminen edellyttää puolustusmenojen nostamista vuoden 2008 reaalista tasosta noin kahdella prosentilla vuodesta 2011 lähtien.

⁴ *European Defence Agency 2009.*

⁵ *Koko selonteossa on noin 130 sivua (ks. VNS 1/2009 vp.).*

⁶ *UaVM 5/2009 - VNS 1/2009 vp. Ks. myös mietintöä varten annetut puolustus- ja valtiovarainvaliokuntien lausunnot PuVL 4/2009 vp. sekä VaVI 9/2009 vp.*

Valtioneuvoston selonteossa (VNS 1/2009) esitetyt tiedot puolustusmenojen pitkän aikavälin resurssitarpeista ja niiden muodostumisesta ovat sen sijaan varsin vähäiset ja toteavat, kun niitä verrataan selonteon muun sisällön laajuuteen. Kuvaavaa on se, että eduskunnan puolustusvaliokunnan selonteosta antamassa lausunnossa käsitellään resurssikysymystä selvästi tarkemmin kuin selonteossa. Valiokunta toteaa muun muassa, että kustannusvaikutuksiltaan erittäin merkittäviä materiaalihankkeita on selonteoissa kuvattu pääsääntöisesti hyvin lyhyesti⁷; esimerkiksi torjuntahävittäjäkaluston ylläpitopäivitykset tulevat maksamaan yli miljardi euroa. Valiokunta edellyttääkin, että puolustushallinto informoi eduskuntaa etukäteen kaikista merkittävistä puolustusmateriaalihankinnoista.

Tutkimukset puolustusmenojen liikkumavarasta

Puolustusmenojen tason pitkän aikavälin arviointityö on 2000-luvulla perustunut erityisesti tilaustutkimuksiin. Valtion taloudellinen tutkimuskeskuksen (VATT) tutkimuksessa (2004) arvioitiin puolustusmenoihin vaikuttavia tekijöitä vuosina 2005–2025. Tutkimus tilattiin puolustushallinnon strategiатыön tueksi. Vuonna 2006 se päivitettiin siten, että tarkastelun ajanjaksona olivat vuodet 2007–2030. Uusin, päivitetty versio tutkimuksesta julkaistiin keväällä 2009, ja siinä tarkasteluvälinä ovat vuodet 2010–2030. Uusimmassa tutkimuksessa on otettu huomioon vuosien 2008–2009 muuttunut taloudellinen tilanne⁸.

Tutkimuksissa arvioitiin kolmen skenaarion perusteella, miten Suomen kansantalous ja julkinen talous kehittyvät ja minkälaisen liikkumavaran tämä jättää puolustusmenoihin. Skenaariot oli nimetty positiivisen, neutraalin ja negatiivisen kehityksen skenaarioiksi; neutraalissa skenaariossa (ns. perusura) BKT:n kasvu on noin 1,5 % vuodessa. Tämän perusteella arvioitiin julkisten menojen kokonaismäärää sekä julkisten menojen jakaantumista ns. pakollisiin menoihin⁹ ja muihin menoihin, joihin muun muassa puolustusmenot luettiin. Puolustusmenojen määrä laskettiin olettamalla niiden BKT-osuus samaksi kuin aiemmin (1,3 %), jos tähän on varaa. Mikäli pakolliset menot kasvavat liikaa, puolustusmenoja supiste-

⁷S. 21. Lausunnossa käsitellään esim. puolustushallinnon resurssilinjauksia yleisesti (s. 18–21), sotilaallisen kriisinhallinnan kustannuksia (s. 19), kiinteistö kustannuksia (s. 19?) sekä materiaalihankintoja (s. 20–22.) PuVL 4/2009 vp.

⁸ VATT (2004, 2006 ja 2009) Globaalikehityksen kolme skenaariota, Suomen talous ja puolustusmenot 2005–2025. Valtion taloudellinen tutkimuslaitos, Jaakko Kiander. [Puolustusministeriö.]

⁹ Pakollisia menoja olivat erityisesti väestön ikärakenteesta riippuvat eläke- ja terveystenot sekä työttömyydestä johtuvat työttömyysmenot.

taan. Tutkimuksen perusteella puolustusmenojen BKT-osuus voidaan pitää samalla tasolla sekä nopean kasvun että perusuran mukaisessa kehityksessä, mutta hitaan kasvun vaihtoehdossa BKT-osuutta jouduttaisiin supistamaan.

Tutkimuksessa selvitettiin edelleen puolustusmenojen jakautumista henkilöstö- ja ylläpitokustannuksiin sekä materiaalihankintoihin. Lähtökohtina olivat skenaarioista lasketut puolustusmenotasot, jotka vaikuttivat erityisesti Puolustusvoimien henkilöstömäärään: nopean kasvun skenaariossa henkilöstömäärää ei ole tarvetta vähentää, kun taas hitaan kasvun skenaariossa henkilöstömäärän vähennykset olisivat huomattavia. Käytetyssä mallissa Puolustusvoimien henkilöstö- ja ylläpitokulut muuttuivat suhteessa henkilöstön määrään sekä kansantalouden yleiseen reaali-palkkojen muutokseen. Reaali-palkkojen muutos puolestaan vaihteli sen mukaan, miten nopeaa kansantalouden kasvu eri skenaarioissa oli.

Materiaalimäärärahojen taso arvioitiin vähentämällä henkilöstö- ja ylläpitomenot kokonaisuudesta. Nopean kasvun skenaariossa materiaalihankinnan resurssit suurenevat, mutta koska henkilöstö- ja ylläpitokulut kasvavat vielä nopeammin, materiaalihankinnan osuus puolustusmenoista pienenee hieman ja olisi noin 30 %. Perusuralla puolustusmenot kasvavat, mutta materiaalihankintamäärärahoja ei voitaisi lisätä, koska lisääntyneet määrärahat kuluvat henkilöstö- ja ylläpitomenoihin. Hitaan kasvun skenaariossa supistuisivat sekä puolustusmenot kokonaisuutena että hankintamäärärahat.

Tutkimuksessa arvioitiin edelleen sitä, missä määrin materiaalia on mahdollista hankkia, kun aseteknologian reaali-hintojen oletetaan muuttuvan eri skenaarioissa eri tavoin kuin Puolustusvoimien työvoimakustannusten. Nopean kasvun skenaariossa hankintaresurssit lisääntyisivät olennaisesti, perusuralla eivät lainkaan ja hitaan kasvun oloissa materiaalihankintoja jouduttaisiin olennaisesti supistamaan.

Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan puolustusministeriö ei ole teettänyt muita ulkopuolisia tutkimuksia puolustusmenojen tason määrittelemiseksi. Edellä mainitut tutkimukset antavat kuitenkin makrotasolla hyvän kuvan puolustusmenojen kehityksen suurista kysymyksistä seuraavien kahden vuosikymmenen aikana. Puolustusministeriö on ilmoittanut jatkavansa sellaisten tutkimusten tekoa, joiden avulla voidaan vielä tarkemmin selvittää puolustusmateriaalin hintakehitykseen ja sen muodostumiseen vaikuttavia tekijöitä.

3.1.3 Talousarvioesitys

Valtion talousarvio on eduskunnan budjettivallan tärkein väline. Talousarvioesityksen rakenteella ja sisällöllä on välitön vaikutus eduskunnan budjettivallalle: epäselvä rakenne tai sisältö taikka eduskunnan kannalta epäolennaisten asioiden esittäminen kaventavat käytännössä eduskunnan mahdollisuutta käyttää budjettivaltansa täysimääräisesti.

Talousarvioesitystä arvioitiin osana hallinnonalan suunnittelujärjestelmää. Talousarvioesityksen sisällöstä arvioitiin talousarvioesityksen pääluokan luku- ja momenttirakennetta sekä sen jälkeen pääluokka-, luku- ja momenttiperusteluita. Tarkastuskriteereinä olivat talousarviolaissa ja sen nojalla annetussa asetuksessa sekä talousarvioehdotusten laadinnasta annetussa valtiovarainministeriön määräyksessä¹⁰ esitetyt vaatimukset talousarvion tietosisällölle. Tarkastelun pääkohde oli vuoden 2010 talousarvio, mutta joitakin huomioita esitetään myös vuoden 2009 talousarviosta.

Luku- ja momenttirakenne

Talousarvion laadintamääräyksen mukaan pääluokan luku- ja momenttirakenteen tulisi olla johdonmukainen kokonaisuus ja lukujen tulisi sisältää samaan aihekokonaisuuteen liittyviä asioita. Lukurakenteen tulisi tukea selkeiden ja mielekkäiden tulostavoitteiden asettamista sekä tavoitteiden toteutumisen seuranta.

Puolustusministeriön pääluokan lukurakenne muuttui vuoden 2008 talousarvioesityksessä siten, että lukujen määrä väheni viidestä kolmeen¹¹. Vuoden 2010 talousarviossa hallinnonalan pääluokassa (27) on kolme lukua: 27.01 Puolustuspolitiikka ja hallinto, 27.10 Sotilaallinen maanpuolustus ja 27.30 Sotilaallinen kriisinhallinta. Luvut vastaavat muuten valtioneuvoston ohjesäännössä mainittuja puolustusministeriön toimialan tehtäviä, paitsi että kokonaismaanpuolustuksen yhteen sovittaminen -tehtävä sisältyy talousarviossa Puolustuspolitiikka ja hallinto -lukuun.

Pääluokan kolmessa luvussa on vuoden 2010 talousarviossa yhteensä kahdeksan momenttia (taulukko 3). Momenttirakenne on looginen muuttamin poikkeuksin. Ensinnäkään Sotilaallinen maanpuolustus -luvun momentit Puolustusvoimien toimintamenot ja Puolustusmateriaalihankinnat

¹⁰ Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta. TM 0802. Valtiovarainministeriö 2008.

¹¹ Luvut Puolustushallinnon rakennuslaitos sekä Puolustusministeriön hallinnonalan muut menot poistettiin. Puolustusministeriöstä saadun tiedon mukaan tämä tapahtui valtiovarainministeriön ehdotuksesta.

eivät ole toiminnallisesti täysin selväraja-
aisia. Puolustusvoimat onkin käyttänyt puolustusmateriaalimomenttia myös sellaisten varaosien hankintaan, joiden hankinta tulisi tehdä toimintamomentilta¹².

Toinen esityksen selkeyttä heikentävä seikka on momentin 27.10.19 (Hawk-koneiden hankinta) irrallisuus, sillä asiallisesti momentin määrärahojen tulisi sisältyä Puolustusmateriaalihankinnat-momenttiin. Momentin erillisyyttä voi kritisoida erityisesti talousarvion erittelyperiaatteen näkökulmasta. Erittelyperiaatteen mukaan määrärahat tulisi erotella mahdollisimman tarkoin eri käyttötarkoitusten kesken. Periaate sisältää myös oletuksen erittelyssä käytettyjen sääntöjen loogisuudesta; laajemmista kokonaisuuksista ei tulisi irrottaa yksittäisiä kohteita ilman erityistä syytä. Momentti 27.10.19 lisättiin talousarvioon vuoden 2007 neljännessä lisätalousarviossa. Puolustusministeriön mukaan budjetointi oli poikkeuksellinen, koska hankkeen oli tarkoitus olla ainutkertainen. Tätä määrärahaa ei muun muassa laskettu tuolloin ministeriön kehykseen.

Pääluokan rakenne vastaa kuitenkin pääpiirteissään hallinnonalan keskeisiä toimintoja ja perustuu näin toiminnallisiin kokonaisuuksiin. Luku- ja momenttien vähäinen määrä lisää talousarvion selkeyttä. Tarkastushavaintojen mukaan pääluokan luku- ja momenttirakennetta voidaan pitää johdonmukaisena edellä mainituin poikkeuksin.

¹² Vuoden 2009 tilintarkastuksessa oli havaittu, että Puolustusvoimien kumppanuussopimuksen perusteella tilaamien varaosien maksamiseen on käytetty useita Puolustusvoimien käytössä olevia määrärahoja. Varaosaostaja on rahoitettu seuraavilla määrärahoilla: 12.27.20 (Tulot irtaimen omaisuuden myynnistä), 27.10.01 (Puolustusvoimien toimintamenot) sekä 27.10.18 (Puolustusmateriaalihankinnat).

Puolustusmateriaalimomentin käyttöä varaosien hankintaan ei voida pitää kaikilta osin asianmukaisena. Kumppanuussopimuksen kautta hankituista varaosista osa on sellaisia siviilituotteita, jotka eivät täytä puolustusmateriaalimomentille talousarviossa määrättyjä käyttöperusteita. Talousarvion yleisten määräysten mukaan puolustusmateriaalimomenttia saa käyttää puolustusmateriaalin hankkimiseen.

Puolustusvoimat onkin vuoden 2010 talousarvion täydentämisen yhteydessä esittänyt, että osa puolustusmateriaalimomentille esitetystä määrärahoista siirretään Puolustusvoimien toimintamenoihin, koska kaupallisen valmistelun yhteydessä on selvinnyt, ettei kaikki puolustusmateriaalimomentilta hankittavaksi suunniteltu materiaali ole momentin käyttöperusteiden mukaista puolustusmateriaalia. Tällaisia siirrettyjä määrärahoja oli yhteensä noin 43 miljoonaa euroa. Vuoden 2009 tilintarkastuksen yhteydessä on saatu tieto, että näistä siirretyistä määrärahoista yhteensä 2,9 miljoonaa euroa liittyy kumppanuussopimuksen siviilivaraosien hankintaan.

TAULUKKO 3. Puolustusministeriön pääluokan lukurakenne sekä lukujen ja momenttien määrärahat vuoden 2010 talousarviossa.

Luku ja momentti	1 000 €	%
01. Puolustuspolitiikka ja hallinto	328 476	2,1
01. Puolustusministeriön toimintamenot (siirtomääräraha 2 v.)	18 656	0,7
29. Puolustusministeriön hallinnonalan arvonnalisäveromenot (arviomääräraha)	309 820	11,4
10. Sotilaallinen maanpuolustus	2 327 301	85,9
01. Puolustusvoimien toimintamenot (siirtomääräraha 2 v.)	1 624 346	60,0
18. Puolustusmateriaalihankinnat (siirtomääräraha 3 v.)	698 059	25,8
19. Hawk Mk 66 –koneiden hankinta (siirtomääräraha 3 v.)	2 600	0,1
50. Maanpuolustusjärjestöjen toiminnan tukeminen (kiinteä määräraha)	2 296	0,1
30. Sotilaallinen kriisinhallinta	53 483	2,0
20. Sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenot (siirtomääräraha 2 v.)	53 473	2,0
95. Kurssivaihtelut (arviomääräraha)	10	0,00
Yhteensä	2 709 260	100

Pääluokkaperustelut

Talousarvion laadintamääräyksen mukaan pääluokkaperustelujen selvitysosaan otetaan tärkeimmät yhteiskuntapolitiikan tavoitteet, joille hallituksen asettamat strategiset tavoitteet muodostavat pohjan. Tavoitteiden tulee olla johtamisen ja seurannan kannalta toimivia, ja niitä tulisi olla enintään muutama.

Puolustusministeriön pääluokkaperusteluissa on esitetty neljä yhteiskunnallista vaikuttavuustavoitetta:

- Suomen etujen mukaisen puolustuspolitiikan toteuttaminen
- kansallisen puolustuksen ylläpito ja kehittäminen
- yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen yhteen sovittaminen ja puolustusministeriön hallinnonalan osallistuminen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ja kohteiden turvaamiseen
- osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan.

Esitetyt vaikuttavuustavoitteet eivät ole varsinaisesti yhteiskunnallisia tavoitteita, vaan ne kuvaavat puolustushallinnon toimintaa, esimerkiksi kan-

sallisen puolustuksen ylläpito ja kehittäminen. Talousarvioesityksessä tavoitteille esitetään tavoitetaso numeerisesti asteikolla 1–5 (1=huono, 2=välttävä, 3=tydyttävä, 4=hyvä 5=erinomainen). Tavoite kuvaa siten tekemistä. Tavoitetaso on puolestaan tekemisen onnistumisen taso, ja puolustushallinto arvioi sen itse.

Vaikka yhteiskuntapolitiikan tavoitteille on asetettu numeeriset tavoite-
tasot, niiden merkitys ei helposti avaudu ulkopuoliselle tarkastelijalle. Tämän vuoksi näiden tavoitteiden tavoitetasojen esittämistapaa on pidet-
tävä vähintäänkin epäinformatiivisena. Esimerkiksi tulossopimusmitta-
reissa¹³ yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osatekijää "valtakunnan sotilaa-
llisen puolustamisen suorituskyky" on arvioitu tilannekuvan, aluevalvon-
nan sekä eri puolustuslajien ja Pääesikunnan valmiuden osalta, jolloin ky-
seiset toiminnot kuvataan erityisen selitteen avulla. Tavoitteen saavutta-
mista arvioitaessa annetaan myös eri painokertoimet eri yksiköille. Näitä
painokertoimia ei ole talousarvioesityksessä sanottu.

Vaikuttavuustavoitteisiin liittyvät menot esitetään jaettuina neljään
luokkaan; luokat vastaavat asiallisesti edellä mainittuja vaikuttavuusta-
voitteita. Menotiedot ilmoitetaan toteutuneina vuodelta 2008, ennakoitui-
na vuodelta 2009 ja arvioina vuodelle 2010. Meno-osuudet vastaavat pää-
piirteissään lukujen talousarviomäärärahoja, joskin kriisinhallinnan menot
ovat pääluokkaperusteluissa noin 40 miljoonaa euroa asianomaisen luvun
määrärahaa suuremmat. Ero johtunee kansainvälisten harjoitusten menoista,
jotka katetaan luvun 27.10 määrärahoista.

Samassa taulukossa esitetään YETT-toimintaan kohdistuvana menona
199 miljoonaa euroa vuodeksi 2009 (ennakoitu) ja 2 miljoonaa euroa vuo-
deksi 2010 (arvio). Kyseessä oleva määräraha verkkoturvallisuuden edis-
tämiseen myönnettiin vuoden 2009 talousarviossa (siirtomääräraha 3
vuotta). Määrärahasta käytettiin vuonna 2009 vain 9,3 miljoonaa euroa,
joten ennakkotieto lähes 200 miljoonan euron käytöstä on huomattavan
virheellinen¹⁴. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa
puolustusministeriö huomauttaa, että valtioneuvoston kanslia ja valtiova-
rainministeriö sopivat siitä, että YETT-verkkoturvaluushankkeen menot
budjetoidaan puolustusministeriön hallinnonalan pääluokkaan. Hanke on

¹³ Lähde: Netra. *Vahvistetut tulostavoitteet Puolustusvoimat 2009*.

¹⁴ Vuoden 2010 neljännessä lisätalousarviossa ko. määräraha budjetoitiin osit-
tain uudelleen siten, että käyttämättä jäänyt määräraha peruutettiin (peruutettu
määräraha budjetoitiin tulona momentille 12.39.04) ja momentille 27.01.23 esi-
tettiin uudelleen 165 010 000 euroa kolmivuotisena siirtomäärärahana. Uudel-
leenbudjetoinnin perusteena esitettiin, että hankkeen myöhästymisen vuoksi alun
perin vuodelle 2009 budjetoitu kolmivuotinen siirtomääräraha ei olisi enää voi-
massa vuonna 2012, johon asti hankkeen arvioidaan jatkuvan.

siten poikkeuksellinen eikä normaali, ministeriövetoinen hanke. Kyseessä onkin ministeriön mukaan hankeongelma eikä budjetoingelma.

Hallinnonalan pääluokkaperusteluissa on siis esitetty hallinnonalan keskeiset vaikuttavuustavoitteet, näille asetettu tavoitetaso numeerisesti sekä tiedot tavoitteisiin liittyvistä menoista. Lukumäärältään tavoitteet täyttävät vaatimuksen "enintään muutamasta". Vaikuttavuustavoitteet kuvaavat kuitenkin pikemminkin puolustushallinnon toimintaa. Tavoitteiden saavuttamisen arviointitapa tuodaan esiin, mutta eri toimijoiden painoarvoja ei kerrota.

Luku- ja momenttiperustelut

Talousarvion laadintamääräyksen mukaan pääluokka- ja lukuperusteluiden tulee muodostaa johdonmukainen kokonaisuus, jossa edetään yleisestään yksityiskohtaisempaan tietoon. Lukuperusteluissa¹⁵ esitetään ne ministeriön asettamat tulostavoitteet, joilla ministeriö pyrkii yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen ja hallinnonalan toiminnalliseen tuloksellisuuteen luvun tarkoittamalla politiikkasektorilla tai muussa kokonaisuudessa.

Momenttiperusteluissa puolestaan tulee tuoda esiin ne keskeisimmät toimenpiteet tai toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteet, joilla pyritään saavuttamaan vaikuttavuustavoitteet. Tavoitteista tulee esittää vain olennaisimmat.

Tarkastusviraston tekemien tilintarkastusten perusteella voi tehdä sen yleisen havainnon, että erityisesti Puolustusvoimille talousarvioissa asetettujen tavoitteiden esittäminen on viime vuosien aikana merkittävää kohenut.

Seuraavassa tarkastellaan luku- ja momenttiperusteluja luvuittain. Lopuksi arvioidaan kootusti valtuuksista annettuja tietoja. Luku- ja momenttiperusteluja tarkasteltiin siitä näkökulmasta, ovatko perustelut talousarvioehdotusten laadintamääräyksen mukaiset ja antavatko ne riittävän kovan määrärahojen käytön tavoitteista.

Luku 27.01 Puolustuspolitiikka ja hallinto

Luvun selvitysosa on jaettu kahteen osaan: Puolustusministeriö ja Puolustushallinnon rakennuslaitos. Molemmille on asetettu tavoitteita vaikuttavuustavoitteet-otsikon alle. Tavoitteita on ministeriöllä kuusi ja rakennuslaitoksella viisi. Tavoitteet on ryhmitelty neljään luokkaan, jotka on joh-

¹⁵ Valtiovarainministeriön määräys TM 0802/2008, osin muutettu vuonna 2010 määräyksellä TM1001.

dettu pääluokkaperustelujen vaikuttavuustavoitteista. Tavoitetasot on määritelty asteikolla 1–5. Asteikon luvut on myös avattu sanallisesti (1=huono, 2=välttävä jne.).

Luvun vaikuttavuustavoitteiden esittäminen organisaatioittain jaettuna ei ole perusteltua ajatellen sitä pyrkimystä, että talousarvioluvun tarkoitus on kattaa yksi toiminnallinen kokonaisuus ja että tavoitteissa edetään pääluokka- ja lukuperustelujen kautta momenttiperustelujen yksityiskohtaisempaan tietoon. Perustellumpaa olisi pyrkiä esittämään lukuperusteluissa ministeriön ja rakennuslaitoksen yhteiset tavoitteet ja momenttiperusteluissa erilliset tavoitteet. Organisaatioiden mukainen jako on toisaalta perusteltu siksi, että tavoitteet eivät ole aidosti vaikuttavuustavoitteita, vaan ne liittyvät lähinnä organisaatioiden toimintaan. Puolustusministeriön mukaan nykyinen jako lukuihin on perustunut valtiovarainministeriön ohjaukseen. Puolustushallinnon rakennuslaitokselle oli aikaisemmin oma lukunsa ministeriön pääluokassa.

Vaikuttavuustavoitteista liittyy selvimmin yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen tavoite "Sotilaallinen huoltovarmuus on turvattu kaikissa tilanteissa." Muut tavoitteet liittyvät enemmän ministeriön ja rakennuslaitoksen toimintaan. Toiminnallisempia tavoitteita ovat esimerkiksi seuraavat:

- "Puolustushallinnolla on ennakoiva - - strategia, jolla varmistetaan ..."
- "Hallinnonalan ohjauksella varmistetaan ..."
- "Ylläpidetään puolustusministeriön ... johtamiskykyä ..."
- "Rakennuslaitoksen suorituskykyä sotilaallisen maanpuolustuksen tukemisessa on lisätty."
- "Rakennuslaitoksen kansainvälistä osaamista ... on ylläpidetty osallistumalla aktiivisesti ..."

Puolustusministeriön toimintamenot -momentin (27.10.01) selvitysosassa esitetään toiminnallisia tulostavoitteita. Toiminnallisen tehokkuuden osalta on asetettu tavoitteet taloudellisuudelle ja tuottavuudelle. Taloudellisuutta kuvataan menoina tulosalueittain ja tuottavuutta henkilötyövuosina tulosalueittain. Nämä tavoitteet eivät ole aitoja taloudellisuus- tai tuottavuustavoitteita. Myös henkisten voimavarojen hallinnalle ja kehittämiselle on asetettu tavoitteet. Sen sijaan tuotoksille ja laadunhallinnalle niitä ei ole asetettu.

Puolustushallinnon rakennuslaitokselle ei ole pääluokassa omaa momenttia, sillä momentti on nettobudjetoitu tulomomentti (12.27.01). Momentin perusteluita käsitellään tarkemmin jäljempänä.

Luku 27.10 Sotilaallinen maanpuolustus

Luvun määrärahojen tarkoitus on luoda edellytykset Suomen sotilaalliselle puolustamiselle, muiden viranomaisten tukemiselle sekä osallistumiselle kansainväliseen kriisinhallintaan. Luku sisältää neljä momenttia: Puolustusvoimien toimintamenot (27.01.21), Puolustusmateriaalihankinnat (27.10.18), Hawk Mk 66 -koneiden hankinta (27.10.19) sekä Maanpuolustusjärjestöjen toiminnan tukeminen (27.10.50). Näistä suurin on Puolustusvoimien toimintamenot (27.10.01), jonka määräraha vuoden 2010 varsinaisessa talousarvioesityksessä oli noin 1 624 miljoonaa euroa (ks. taulukko 3).

Lukuperusteluissa esitetään 14 vaikuttavuustavoitetta. Määrä on melko suuri, mikä heikentää lukijan mahdollisuutta nähdä tavoitteita kokonaisuutena, erityisesti kun eri tavoitteiden painoarvoa ei ole kerrottu. Tavoitteiden määrää toisaalta lisää se, että osa tavoitteista esitetään erikseen Pääesikunnalle ja kolmelle puolustushaaralle. Tätä erittelyä voi sinänsä pitää myönteisenä. Myönteistä on myös se, että tavoitteet esitetään koko luvulle yhteisinä eikä niitä ole jaettu momenteille, kuten luvussa 01.

Tavoitteet on ryhmitelty kolmeen luokkaan, jotka on asiallisesti johdettu pääluokkaperustelujen vaikuttavuustavoitteista, joskaan termit eivät ole aivan samat. Tavoitetasot on määritelty asteikolla 1–5. Asteikon arvosanojen merkitys on sotilaallisen suorituskyvyn osalta erilainen kuin muissa tavoitteissa, mikä on kerrottu selvästi¹⁶. Myös suorituskyvyn osatekijät on esitetty riittävän selvästi¹⁷, joskaan osatekijöiden painoarvoa kokonaisuudelle ei kerrota. Myöskään arviointitapaa ei ole sanottu. Termejä on muutettu aiempien vuosien talousarvioesityksistä siten, että vuoden 2010 talousarvioesityksessä ei enää käytetä termiä "tulostavoite" vaan ainoastaan tavoite, joskin arvioitava toiminto on sama.

Lukuperustelujen tavoitteet ovat vaikuttavuustavoitetyypisiä, vaikka niissä päämääränä onkin "vain" Puolustusvoimien kyky suorittaa halutut toimenpiteet. Suorituskyky tarkoittaa esimerkiksi Ilmavoimien kykyä "suojata valtakunnallisesti merkittäviä kohteet" sekä "kiistää vastustajan ilmaherruus ja torjua hyökkäykset ilmasta". Riittävä suorituskyky on siten väline luoda uskottava puolustus ja täten vaikuttaa rauhan tilan säilyttämiseen. Vaikka tavoitteet eivät suoraan kytkeydykään yhteiskunnalliseen ti-

¹⁶ Esimerkiksi "1 - Joukko/suorituskyky ei kykene täyttämään sille asetettuja vaatimuksia."

¹⁷ " ... suorituskyky muodostuu seuraavien osatekijöiden integroituna kokonaisuutena: Käyttö- ja toimintaperiaatteet, Osaava ja taistelutahoinen henkilöstö, Ajamukainen ja määrävahvuinen materiaali ... "

laan, Puolustusvoimien kontekstissa suorituskykyyn liittyviä vaikuttavuustavoitteita voi pitää riittävinä.

Taloudellisuustavoitteina esitetään menot tulosalueittain ja tuottavuustavoitteina henkilötyövuodet tulosalueittain. Erityisesti taloudellisuustavoitteet eivät ole aitoja, koska tulosalueittaiset menot vaihtelevat erittäin suuresti, mikä johtuu hankintojen painottumisesta eri vuosille. Esimerkiksi tilannekuva ja aluevalvonta -tulosalueen menot olivat 173 miljoonaa euroa vuonna 2008, ennakoitu meno vuodelle 2009 oli 154 miljoonaa euroa, mutta vuoden 2010 arvio oli 262 miljoonaa euroa. Vuoteen 2008 verrattuna vuoden 2009 meno oli siten 89 % mutta vuoden 2010 arvioitu meno 151 %. Tällainen taloudellisuustavoitteen esittäminen ei anna lukijalle kuvaa siitä, missä määrin tulosalueella pyritään kehittämään toimintaa taloudellisemmaksi; käsityksen saaminen edellyttäisi perehtymistä tulosalueen menorakenteeseen ja hankintojen ajoittumiseen, joista seikoista ei talousarviosta saa selvästi tietoja.

Tuottavuustavoitteena esitetyt henkilötyövuodet tulosalueittain antavat tietoa siitä, miten Puolustusvoimien henkilöstö jakaantuu eri tulosalueiden kesken; tavoite ei siten ole aito tuottavuustavoite. Henkilöstöluvuista kuitenkin näkee sen, mille tulosalueille pyrkimys vähentää henkilöstöä kohdistuu. Henkilötyövuodet on ilmeisesti arvioitu lähes suoraan organisaatioiden henkilöstömäärinä; taulukon mukaan Puolustusvoimat nimittäin panostaisi vain kaksi henkilötyövuotta tulosalueeseen Muiden viranomaisten tukeminen.¹⁸ Tieto on epälooginen siihen nähden, että muiden viranomaisten tukeminen on yhtenä lukuperustelujen vaikuttavuustavoitteena, joka tavoite on vielä jaettu neljään osaan eli erikseen Pääesikunnalle sekä Maa-, Meri- ja Ilmavoimille.

Esityksessä on henkilötyövuosien lisäksi myös aidompia tuottavuustavoitteita. Näitä ovat erityisesti koulutusvuorokausien määrä/koulutuksen henkilötyövuosimäärä sekä tuotettujen aterioiden määrä/muonituksen henkilötyövuosimäärä, jotka mittaavat työn tuottavuutta.

Lisäksi on kerrottu kannattavuuden osalta maksullisen toiminnan kustannusvastaavuus. Toiminnallisina tulostavoitteina esitetään myös tuotokset (esimerkiksi koulutetut ja varustetut sodan ajan joukot) sekä henkisten voimavarojen hallintaa ja kehittämistä kuvaava työtyytyväisyys.

¹⁸ Esimerkiksi Maavoimien valmiuteen kohdistetaan 6 694 henkilötyövuotta, tilannekuvaan ja aluevalvontaan 1 981 henkilötyövuotta ja sotilaalliseen kriisinhallintaan 151 henkilötyövuotta.

Luvussa on kaksi puolustusmateriaalien hankintaan kohdistuvaa momenttia¹⁹:

- 27.10.18 Puolustusmateriaalihankinnat, jonka määräraha oli vuoden 2010 talousarvioesityksessä 698 miljoonaa euroa
- 27.10.19 Hawk Mk 66 -koneiden hankinta, jonka määräraha oli vuoden 2010 talousarvioesityksessä 2,6 miljoonaa euroa²⁰.

Kummankaan momentin perustelut eivät sisällä tulostavoitteita. Talousarvion laadintamääräyksessä ei ole erityisiä vaatimuksia puolustusmateriaalin hankinta -momenttien perusteluteksteille toisin kuin toimintameno- ja sijoitusmenomomenteilla. Laadintamääräyksen mukaan perustelujen tulee kuitenkin olla "oikeassa suhteessa määrärahaehdotuksen määrään tai asian yleiseen merkitykseen" ja "heijastaa asian taloudellista ja poliittista merkitystä sekä talousarviopäätöksenteon roolia asiassa." (kohta 7.11.19) Varsinaisen hankintamomentin päätös- ja selvitysosa ovatkin sivumääräisesti laajat, 6 sivua, mistä suurin osa on tilausvaltuuksien selvitysosaa. Hawk-momentin päätös- ja selvitysosat ovat puolestaan tiiviit. Molempien momenttien tekstin määrät ovat suhteessa määrärahojen olennaisuuteen. Valtuuksista annettujen tietojen riittävyttä koko pääluokassa arvioidaan tarkemmin jäljempänä tässä luvussa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa puolustusministeriö viittaa laadintamääräyksen kohtaan 7.11.13, jonka mukaan toimintamenoihin tarkoitettun määrärahan selvitysosaan sisällytetään taulukko tai teksti, jossa viraston tai laitoksen koko toiminnasta esitetään varainhoitovuoden tulot ja menot sekä tärkeimmät tulostavoitteet. Tämän määräyksen perusteella ministeriö ei sisällyttänyt tulostavoitteita puolustusmateriaalin hankintamomenttien perusteluihin.

Palautteen vuoksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, että momentin 27.10.01 perusteluissa ei ole mitään puolustusmateriaalihankintoihin liittyviä, laadintamääräyksen kohdassa 7.11.13 tarkoitettuja tulostavoitteita toiminnalliselle tehokkuudelle tai tuotoksille ja laadunhallinnalle.

Luvun neljäntenä momenttina on pääluokan ainoa siirtomenomomentti 27.10.50 (Maanpuolustusjärjestöjen toiminnan tukeminen), jolle varsinaisessa talousarvioesityksessä esitettiin 2 041 000 euron määrärahaa. Määrärahan osuus pääluokan määrärahoista on hyvin pieni, noin tuhannesosa.

Momentin 27.10.50 selvitysosassa esitetään tavoitteita taloudellisuudelle, tuottavuudelle, tuotosten määrälle sekä laadunhallinnalle. Vaikutta-

¹⁹ *Momenttitunnukset 18–19 on talousarvioesityksen yksityiskohtaisten perustelujen yleisten määräysten mukaan varattu puolustusmateriaalin hankkimiseen.*

²⁰ *Hawk-momentin erillisyyttä on käsitelty jo edellä.*

vuustavoitteita ei esitetä. Tämä on hyväksyttävää, sillä vaikuttavuustavoitteet on esitetty lukutasolla²¹. Kaiken kaikkiaan tavoitetiedot momentin toiminnallisista tulostavoitteista ovat riittävät.

Momentissa esitetyt tavoitteet ovat muuttuneet jonkin verran vuodesta 2009 vuoteen 2010. Vuoden 2010 talousarviossa ei ole tavoitetta kannattavuudesta, joka esitettiin vielä vuonna 2009. Toiminnallisen tehokkuuden tulostavoitteet oli laadittu vuonna 2009 taloudellisuuden osalta vuosittaisina kokonaiskustannuksina mutta vuoden 2010 talousarviossa koulutusvuorokausikohtaisina kustannuksina. Tuottavuutta kuvaavasta tunnusluvusta ei voinut päätellä, oliko vuosina 2009 ja 2010 kysymys samasta mittarista. Sama koskee myös osaa tuotoksien ja laadunhallinnan mittareita. Myönteinen muutos on se, että laadunhallintatiedot ovat parantuneet vuonna 2010. Tavoitteiden pysyminen samana helpottaisi vertailua eri vuosien välillä.

Yhteenvetona voi todeta, että luvun 27.10 perusteluissa esitetyt vaikuttavuustavoitteet ovat ilmeisen keskeisiä ja niillä on riittävä yhteys pääluokkatason vaikuttavuustavoitteisiin. Tekijöiden arviointitapaa tai sitä, arvioidaanko vaikuttavuustavoitteet keskenään samanarvoisina tekijöinä, ei ole esitetty. Taloudellisuustavoitteet eivät ole aitoja, koska ne eivät kerro aidosti toiminnan taloudellisuuden kehittymisestä vaan enemmän menojen kohdentumisesta eri vuosille. Tuottavuustavoitteista vain osa on aitoja tuottavuustavoitteita. Tiedot henkilötyövuosien jakaantumisesta tulosalueittain eivät anna oikeata kuvaa todellisesta työpanoksen kohdentumisesta.

Luku 27.30 Sotilaallinen kriisinhallinta

Luvussa osoitetaan määrärahat suomalaisten kriisinhallintajoukkojen kalusto- ja hallintomenoihin (53 milj. euroa) sekä kurssivaihteluihin (0,01 milj. euroa). Puolustusministeriön pääluokasta katettava osuus on vajaa puolet kriisinhallintajoukkojen menoista yhteensä, koska määrärahat suomalaisten kriisinhallintajoukkojen ylläpitomenoihin budjetoidaan ulkoasiainministeriön pääluokassa momentille 24.10.20 (sisältää myös EU:n taisteluosastojen koulutus- ja valmiusajan menot sekä operaatioihin läh-

²¹ Siirtomenomomenttien selvitysosissa tulee talousarvioehdotusten laadintamääräyksen mukaan esittää tavoitteita siltä osin, kuin näitä tietoja ei ole pääluokkatäi lukuperusteluissa. Tavoitteina tulisi esittää yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ja lisäksi mahdolliset tavoitteet rahoitettavan toiminnan toiminnalliselle tehokkuudelle sekä tuotoksille ja laadunhallinnalle.

dettäessä palkkausmenot)²². Menojen jakaminen kahteen osaan on selvästi kerrottu luvun 27.30 selvitysosassa ja hyvin kaikkien osapuolten tiedossa. Vastaavaa mainintaa ei kuitenkaan ole luvun 24.10 tai sen momentin 24.10.20 selvitysosissa.

Luvun selvitysosassa ei ole kerrottu sotilaallisesta kriisinhallinnasta aiheutuvien menojen kokonaismäärää valtion talousarviossa²³. Taulukosta 4 käyvät ilmi momenttien 27.30.20 ja 24.10.20 yhteenlasketut määrärahat käyttösuunnitelmataulukkojen perusteella. Käyttökohteet ovat samat muutamien poikkeuksin.

²² Vuoden 2010 varsinaisessa talousarviossa momentin 24.10.20 (Suomalaisten kriisinhallintajoukkojen ylläpitomenot) määräraha oli 59 774 000 euroa.

²³ Tällainen kokonaisarvio tosin esitetään talousarvioesityksestä annetussa valtiovarainvaliokunnan mietinnössä (VaVM 45/2009 vp.): "Joukkojen ylläpitomenoihin esitetään 59,774 miljoonaa euroa (mom. 24.10.20) ja kalusto- ja hallintomenoihin 52,973 miljoonaa euroa (yhteensä noin 113 miljoonaa euroa)."

TAULUKKO 4. Kriin hallintaan osoitetut talousarviomäärärahat momenteilta 24.10.20 ja 27.30.20, yhteensä (vars. TAE 2010).

Käyttösuunnitelman kohdat	Määrärahat yht.	PLM:n osuus, €	PLM:n osuus
Suomen Kosovon kriin hallintajoukon menot (KFOR-operaatio)	29 001 000	11 953 000	41 %
SKJA:n menot (ISAF-operaatio), Afganistan	23 863 000	10 676 000	45 %
Tshadin ja Keski-Afrikan tasavallan kriin hallintaoperaation menot	16 819 000	8 800 000	52 %
EU:n taisteluosastojen koulutusajan palkkaus-, muutto- ja asumismenot sekä siirtokorvaukset (UM:n pääluokan käyttösuunnitelmassa: EU:n taisteluosastojen koulutus- ja valmiusmenot)	15 738 000	7 458 000	47 %
Kriin hallintaoperaatioiden yhteiset menot (UM:n pääluokan käyttösuunnitelmassa: Yhteiset menot)	9 013 000	4 913 000	55 %
Varalla käynnissä olevien operaatioiden lisämenoihin ja niiden jatkamiseen, mahdollisiin uusiin kriin hallintaoperaatioihin sekä muihin kriin hallintamenoihin	8 193 000	316 000	4 %
Kriin hallinnan joukkojen kehittämissuunnitelma (kohta vain PLM:n pääluokan käyttösuunnitelmassa)	6 000 000	6 000 000	100 %
Sotilastarkkailijatoiminnan menot (kohta vain PLM:n pääluokan käyttösuunnitelmassa)	3 108 000	3 108 000	100 %
Suomen Bosnia-Hertsegovinan kriin hallintajoukon menot (EUFOR/ALTHEA-operaatio)	714 000	154 000	22 %
Atalanta-operaation menot	285 000	30 000	11 %
Liberian kriin hallintaoperaation menot (UNMIL-operaatio)	259 000	35 000	14 %
YKSOS:n menot (UNMIS-operaatio), Sudan	254 000	30 000	12 %
Yhteensä	113 247 000	53 473 000	47 %

Kriisinhallintamenojen jakaminen kahteen pääluokkaan ja kahdelle momentille heikentää talousarvion selvyyttä ja läpinäkyvyyttä. Palkkausmenojen osalta on huomattava, että henkilöstöä koskeva päätöksenteko on kuitenkin kokonaisuudessaan Puolustusvoimilla ja että esimerkiksi vuonna 2009 ulkoasiainministeriön määrärahasta maksetuista ylläpitomenoista oli palkkasidonnaisia yli 95 prosenttia. Päätöksentekoa osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan on lyhyesti selostettu edellä luvussa 2.1.2. Menojen budjetointi ei siten vaikuta siihen, miten päätös osallistumisesta tiettyyn sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon tehdään.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa ulkoasiainministeriö ilmoittaa tunnistavansa hyvin ne haasteet ja käytännön toiminnan hankaluudet, joita nykyinen budjetointimenettely sisältää. Sotilaallisen kriisinhallinnan operaatioiden budjetointi on nyt jaettuna kahteen eri momenttiin, mistä aiheutuu päällekkäistä työtä, eikä varojen käyttöä eri momenttien välillä voida myöskään joustavasti siirtää ilman eduskunnan budjettikäsittelyä. Puolustusministeriö ja Puolustusvoimat tuottavat laskentatiedon budjettiin ja käytännössä molempien momenttien määrärahojen käyttö tapahtuu myös puolustusministeriö hallinnonalalla. Näiden tekijöiden pohjalta budjetointi olisi tietenkin teknisesti paras sisällyttää puolustusministeriön pääluokkaan.

Ulkoasiainministeriön käsityksen mukaan budjetointia ei voida kuitenkaan käsitellä irrallaan siitä päätöksenteosta, missä tehdään poliittiset ratkaisut operaatioihin osallistumisista. Tämä taas on ulko- ja turvallisuuspoliittisena kysymyksenä selkeästi ulkoasiainministeriön toimialaan kuuluva valmistelu-, esittely- ja toimeenpanopäätösvastuu. Valtion päätöksentekomekanismi ei nykyisellään toimi siten, että jokin ministeriö selkeästi esittelisi ja päättäisi toisen hallinnonalan menoista. Käytännön hankaluuksia kohdataan jo poikkihallinnollisten ohjelmien budjetoinnissa ja muissakin yhteisissä asioissa. Esittelevän ja päättävän ministeriön oma budjettivastuu on myös ohjaustekijä, mikä pitää toiminnan laajuuden käytännössä niissä puitteissa, joihin valtion budjetissa on varaa.

Ulkoasiainministeriö katsookin palautteessaan, että vaikka puhtaasti budjettimenettelyllisesti asia olisi siis suositeltavaa budjetoida puolustusministeriön pääluokkaan ja myös yhdistää nykyisin erilliset momentit toisiinsa, pitää mallin kuvata myös poliittista vastuunjakoa. Tällöin nykyinen malli on käyttökelpoisempi ja päätöksentekovastuita kuvaavampi, vaikka siitä aiheutuisikin ylimääräistä työtä budjetointiprosessissa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa puolustusministeriö toteaa, että nykyinen puolustusministeriön ja ulkoasiainministeriön välille jaettu budjetointimenettely perustuu lakiin sotilaallisesta kriisinhallinnasta. Tämä menettely on puolustusministeriön mukaan toiminut

hyvin. Puolustusministeriön mukaan budjetointimenettelyn muuttaminen tarkastusviraston ehdottamalla tavalla²⁴ edellyttää sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain muuttamista.

Luvun perusteluissa esitetään yksi vaikuttavuustavoite: "Kriisinhallintaoperaatioihin osallistutaan valtiojohdon päätösten mukaisesti ja ylläpidetään valmiutta osallistua operaatioihin lyhyelläkin varoitusajalla". Tavoitetaso on määritelty, ja tavoitteen saavuttamista arvioidaan asteikolla 1–5. Tiedonhankintatapaa ei ole sanottu, mutta asiayhteydestä voi ymmärtää, että taso määritetään hallinnonalan itsearvioinnilla.

Tavoitteella on selvä yhteys pääluokkaperusteluissa esitettyihin tavoitteisiin. Tavoitteen muotoilu on samantyyppinen kuin muutkin Puolustusvoimien tavoitteet: siinä pyritään luomaan tai ylläpitämään kykyä ja valmiutta suorittaa jokin toimenpide, mistä syystä tavoite on pikemminkin toiminnallinen kuin yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen liittyvä. Huomionarvoista on myös se, että luvun 27.10 perusteluissa jo esitetään tavoitteina, että Puolustusvoimien suorituskyvyt tulee kehittää vastaamaan sotilaallisen kriisinhallinnan edellytyksiä. Tavoitetta voi pitää riittävänä ottaen huomioon tavoitteen asettelun kannalta haastava toimintaympäristö sekä luvussa 27.10 mainitut, kriisinhallintaa tukevat tavoitteet.

Momentin 27.30.20 (Sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenot) päätösosassa esitetään momentille myönnettävät määrärahat, määrärahojen käyttötarkoitus sekä käyttösuunnitelma. Käyttösuunnitelmassa kerrotaan operaatiot, joihin määrärahaa saa käyttää (vrt. taulukko 4). Momenttiperusteluissa sotilaalliselle kriisinhallinnalle ei ole esitetty toiminnallisia tulostavoitteita. Koska niitä ei esitetä luvun 27.30 perusteluissaakaan, on sotilaallisesta kriisinhallinnasta saatava informaatio puutteellista. Taloudellisuutta ja tuottavuutta kuvaavina seikkoina voitaisiin esittää esimerkiksi operaatioiden menoja henkilötyövuosittain. Lisäksi tulisi olla mahdollista esittää tavoitteet kriisinhallintaoperaatioihin osallistuneiden henkilöiden henkisten voimavarojen hallinnalle ja kehittämiselle. Yhteiskunnallisena vaikuttavuustavoitteena voisi olla esimerkiksi se, kuinka hyvin Suomi on pystynyt operaatioissa toteuttamaan järjestävän organisaation Suomelle antamat tehtävät.

²⁴ *Tarkastuskertomusluonnoksessa tarkastusvirasto on antanut suosituksen, jonka mukaan kaikki kriisinhallintaan, sotilaalliseen kriisinhallintaan ja kansainvälisistä harjoituksista aiheutuviin menoihin tarkoitetut määrärahat tulisi ottaa valtion talousarvioon samaan, puolustusministeriön hallinnonalan pääluokan lukuun. Siirto tulee tehdä kehysneutraalisti.*

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen toimintatulomomentti

Talousarvioesityksen tuloarviot-osassa puolustusministeriön hallinnonalan arvioidut tulot on esitetty osastossa 12.27. Luvussa on kolme momenttia²⁵, joista (tässä) olennaisin on 12.27.01 (Puolustushallinnon rakennuslaitoksen tulot). Momentti on nettobudjetoitu toimintatulomomentti, koska momentille arvioidaan kertyvän tuloja enemmän kuin menoja; vuonna 2010 nettomääräinen tuloarvio on 8 000 euroa. Tuloarvion pienuus ei kuitenkaan kerro toiminnan taloudellisesta merkityksestä, sillä rakennuslaitoksen bruttomenot ovat vuoden 2010 talousarvioesityksessä 143 798 000 euroa. Toimintatulomomenttien perusteluja koskevat samat vaatimukset kuin toimintamenomomenttienkin: selvitysosassa tulee esittää riittävät tulostavoitteet.

Koska lukutason tavoitteet esitetään talousarvion menopuolella ja toiminnalliset tulostavoitteet tulopuolella, katkeaa lukuperustelujen vaikuttavuustavoitteiden ja momenttiperustelujen tulostavoitteiden yhteys.

Rakennuslaitoksen momentilla tavoitteita on asetettu taloudellisuudelle, tuotosten määrälle, laadulle (mittarina asiakastytyväisyys) sekä henkisten voimavarojen hallinnalle (työtyytyväisyys). Toiminnallisten tulostavoitteiden esittäminen on riittävää.

Valtuuksista esitetyt tiedot

Valtuus tarkoittaa hallinnon oikeutta sitoutua varainhoitovuonna niihin menoihin, joita varten tarvittavat määrärahat otetaan seuraavien varainhoituvuosien talousarvioihin. Valtuuksia tarvitaan erityisesti pitkäaikaisissa hankinnoissa tai siirtomenoissa, sillä niissä päätös tai muu sitoutuminen hankintaan tai avustukseen tehdään huomattavasti ennen tuotteen tai palvelun vastaanottamista ja maksua taikka siirtomäärärahan maksamista. Puolustusministeriön hallinnonalalla valtuuksien myöntäminen ja käyttö ovat merkittäviä erityisesti puolustusmateriaalihankintojen pitkäkestoisuuden vuoksi. Vuoden 2009 talousarviossa puolustusministeriön hallinnonalalle oli myönnetty valtuuksia yhteensä 1 625 miljoonaa euroa, josta ministeriö käytti 1 166 miljoonaa euroa.²⁶

²⁵ Muut tulomomentit ovat 12.27.20 (Tulot irtaimen omaisuuden myynnistä ja rojaltimaksuista) sekä 12.27.99 (Puolustusministeriön hallinnonalan muut tulot).

²⁶ Valtion tilinpäätöskertomus 2009, osa III, s. 13. Katso myös havainnot valtuuskirjanpidon ongelmista, luvut 3.4.2 ja 3.5.1. Valtuuksien käytöstä, katso luku 3.1.4.

Valtuuksista talousarvioesityksessä annettavista tiedoista on määrätty laadintamääräyksen luvussa 7.12. Määräyksen yleisvaatimus on se, että oleelliset tiedot valtuuden käyttötarkoituksista tulee esittää "päätöksenteon kannalta riittävällä tarkkuudella." Käytännössä talousarvioesityksessä tulee

- esittää pääluokkaperusteluissa taulukko valtuuksista momenteittain siten, että taulukossa esitetään valtuuden määrä talousarvioesitysvuotena sekä kuluvana (eli talousarvioesitysvuotta edeltävänä) vuonna
- ilmoittaa valtuudessa tarkoitettujen sitoumusten laji
- yksilöidä toiminta, kehittämisohjelma, hankekokonaisuus tai hanke, jota varten valtuutta myönnetään
- kuvata selvästi valtuuden perusteella annettavan sitoumuksen laajuus ilmoittamalla valtiolle aiheutuvien talousarviomenojen euromäärä
- eritellä selkeästi eri käyttötarkoitukset valtuuslausekkeessa, mikäli käyttötarkoituksia on useita.

Talousarvioesityksessä 2010 esitetään puolustusministeriön pääluokkaperusteluissa valtuudet momenteittain sekä vuosien 2009 ja 2010 valtuusmäärät. Pääluokassa valtuuksia oli kolmella momentilla²⁷

- | | |
|---|-----------------------|
| – 27.10.01 Puolustusvoimien toimintamenot | 692 miljoonaa euroa |
| – 27.10.18 Puolustusmateriaalihankinnat | 2 235 miljoonaa euroa |
| – 27.10.19 Hawk Mk 66 -koneiden hankinta | 23 miljoonaa euroa. |

Valtuuksista suurin osa on jo aiemmin myönnettyjä, ja niistä esitetään momenttien selvitysosassa eri vuosina aiheutuvat menot. Uusia tilausvaltuuksia oli toimintamomentilla yhteensä 105 miljoonaa euroa ja materiaalihankintamomentilla yhteensä 588 miljoonaa euroa.

Uusista tilausvaltuuksista aiheutuvien menojen arvioitiin olevan asianomaisena talousarviovuonna (2010) yhteensä 172 miljoonaa euroa. Talousarvioesityksen informatiivisuuden näkökulmasta on hyvä, että tiedot uusien valtuuksien aiheuttamista menoista ilmoitetaan niiden koko elinkaarelta, mukaan lukien kyseessä oleva talousarviovuosi. Toisaalta valtuuden esittäminen talousarviovuodeksi on turhaa, sillä eduskunta päättää asianomaisen momentin määrärahasta, jota hallinto voi käyttää siihen menoon, jota myös valtuus koskee.

²⁷ *Talousarvioesitystä valtuuksista muutettiin talousarvioesitystä täydentävällä esityksellä (HE 241/2009 vp.) siten, että valtuus momentille 27.10.19 peruttiin ja kahden muun valtuuden määriä muutettiin. Tässä käsitellään kuitenkin varsinaisen talousarvioesityksen tietoja (HE 138/2009 vp.).*

Momentin 27.10.01 (Puolustusvoimien toimintamenot) päätösoosan valtuuslausekkeessa on esitetty valtuuden käyttötarkoitus, menojen aiheutuminen vuosittain sekä se kokonaismäärä, johon sitoudutaan. Käyttötarkoituksen esittämisen tarkkuus vaihtelee: ensimmäisen valtuuden tarkoitus on hyvin yleinen ("puolustusvoimien toiminnan edellyttämiä materiaalin ja palvelujen hankintaan liittyviä pitkäaikaisia sopimuksia"), kun taas muut kolme valtuutta on selvemmin yksilöity²⁸. Momentin selvitysosassa esitetään lisäksi vanhat ja uudet valtuudet taulukkona. Vanhoista valtuuksista kerrotaan vain otsikko, tehdyt sitoumukset sekä arvioidut aiheutuvat menot.

Momentin 27.10.18 (Puolustusmateriaalihankinnat) päätösoosassa esitetään kahden uuden valtuuden myöntämistä ja kolmen vanhan muuttamista. Erityisesti laajimman valtuuden käyttötarkoituksen esittely on varsin yleinen: "Vuonna 2010 saa tehdä sotilaallisen maanpuolustuksen suorituskyvyn parantamiseksi sekä puolustusvoimien materiaaliseen kehittämiseen liittyen uusia sopimuksia siten, että niistä aiheutuu valtiolle menoja vuosina 2010–2013 enintään 513 326 000 euroa."

Vanhoista tilausvaltuuksista päätösoosassa ilmoitetaan vain muutokset. Muutoksen suuruutta verrattuna alkuperäiseen suunnitelmaan ei näe talousarviosta, koska päätösoosassa esitetään vain uusi tilanne.

Momentin selvitysosassa esitetään taulukkomuodossa vanhat ja uudet tilausvaltuudet sekä niiden aiheuttamat menot vuosina 2010–2014. Vanhoista valtuuksista esitetään vain otsikko. Selvitysosassa kuvataan myös yhteensä 1½ sivulla ne seitsemän kehittämissuunnitelmaa, joihin (erityisesti uudet) tilausvaltuudet liittyvät. Lisäksi selvitysosassa yksilöidään tilausvaltuuksiin liittyvät, suurimmat hankkeet.

Valtuuksista annetut tiedot talousarvioesityksessä vastaavat muodollisesti talousarvioehdotusten laadintamääräyksen vaatimuksia. Yksiselitteistä ei kuitenkaan ole se, missä määrin esimerkiksi valtuuksista annetut tiedot täyttävät sen vaatimuksen, että ne esitetään "päätoiminnan kannalta riittävällä tarkkuudella", kun vielä otetaan huomioon tarve suhteuttaa nämä tiedot valtuuksilla sidottavien valtion menojen kokonaismäärään.

Puolustusministeriön pääluokan vanhat ja uudet tilausvaltuudet olivat vuoden 2010 talousarvioesityksessä yhteensä 2 950 miljoonaa euroa eli noin 11 prosenttia enemmän kuin pääluokan vuoden 2010 talousarviomääräraha. Jos esitettyä valtuusinformaation tarkkuustasoa vertaa esimerkiksi maksullisen toiminnan kustannusvastaavuudesta tai määrärahojen mitoituksen muutoksista esitettyihin tietoihin – ja suhteuttaa vielä valtuusin-

²⁸ (1) *Taistelijan varustus 2010 -hankintoja*; (2) *peruslentokoulutuksen ja Vinkakaluston tekniseen tuen hankintaan liittyviä sopimuksia*; (3) *ilmatorjuntajärjestelmän 90 MOD Crotale NG:n huoltoon ja ylläpitoon liittyviä sopimuksia*.

formaation valtuuksilla sidottavien valtion menojen määrään – valtuusinformaatiota voi pitää varsin pinnallisena. Eduskunnan päätöksenteon kannalta voikin pitää olennaisimpana sitä, että talousarvioesitystä tai valtion tilinpäätöksen valtuustietoja käsiteltäessä eduskunnalle annetaan talousarvioesitystä tai tilinpäätöstietoja täydentävää informaatiota siitä, minikäyttötyypisiä järjestelmiä valtuusmenoilla tullaan hankkimaan.

Valtioneuvoston selonteosta Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikasta antamassaan lausunnossa puolustusvaliokunta kiinnitti erityishuomiota selontekojen tapaan kuvata materiaalihankintaprosesseja. Kustannusvaikutuksiltaan erittäin merkittävät materiaalihankkeet on selonteoissa kuvattu pääsääntöisesti hyvin lyhyesti.²⁹ Samalla valiokunta edellytti, että puolustushallinto informoi eduskuntaa etukäteen kaikista merkittävistä puolustusmateriaalihankinnoista ja niiden edistymisestä.

Periaatteessa tiedot kaikista tulevista hankinnoista ja niiden aiheuttamista määräraharapeista tulisi esittää selontekojen tai vastaavien tulevaisuus-katsausten lisäksi nimenomaan talousarvioesityksessä olevien valtuuksien ja näiden selvitysosien kautta. Puolustusvaliokunnan näkökulmasta selontekojen sisältämä tieto tai valtuuksista annetut tiedot eivät kaikissa tapauksissa ole olleet riittäviä kuvaamaan tulevien vuosien määräraharapeita.

3.1.4 Talousarvion suunnittelu ja toteutuminen

Tarkastuksessa selvitettiin myös talousarvion suunnittelun onnistumista. Tätä arvioitiin kahdesta näkökulmasta:

- Onko hallinnonalan talousarvio toteutunut suunnitellusti?
- Onko Puolustusvoimat käyttänyt sille myönnettyjä valtuuksia suunnitellulla tavalla?

Talousarvion toteutuminen

Talousarvio on eduskunnan päätös hallinnonalan määrärahojen määrästä ja käyttökohteista. Talousarvion toteutuminen suunnitellusti tarkoittaisi määrärahojen täysimääräistä käyttämistä talousarvioesityksen mukaisiin tarkoituksiin. Toisaalta hallinnon ei sinänsä ole tarkoitus eikä sillä ole velvollisuutta käyttää kaikkia määrärahoja vaan saada aikaiseksi se, mihin tarkoitukseen määrärahat on osoitettu. Määrärahaa voi siis jäädä käyttämättä, jos eduskunnan tarkoittama tavoite voidaan muutoin saavuttaa.

²⁹ PuVL 4/2009 vp., s. 21.

Lisäksi 2- tai 3-vuotisten siirtomäärärahojen tarkoitus on nimenomaan luoda joustavuutta vuotuisen määrärahojen käyttöön.

Seuraavassa tarkastellaan, missä määrin hallinnonala on käyttänyt talousarviossa sille myönnettyjä määrärahoja (taulukko 5). Tämän lisäksi luvuissa 3.3.1 ja 3.4.2 esitetään havaintoja talousarvion noudattamisesta tarkastusviraston tekemien tilintarkastusten havaintojen perusteella.

TAULUKKO 5. Vuoden 2009 talousarvion toteutuminen puolustusministeriön hallinnonalan pääluokassa.

Momentti (* = arviomäärärahat)	Käytettävissä (1 000 €) ³⁰	Käyttö (pl. peruutukset)	Käytön osuus
27.01.01. Puolustusministeriön toimintamenot	20 802	19 371	93 %
27.01.02. Puolustushallinnon palvelukeskuksen toimintamenot	200	74	37 %
27.01.23. Julkisen hallinnon verkkoturvallisuuden edistäminen	197 000	9 274	5 %
27.01.29. Puolustusministeriön hallinnonalan arvonnäköveromenot*	287 198	252 952	88 %
27.10.01. Puolustusvoimien toimintamenot	1 603 005	1 558 894	97 %
27.10.16. Puolustusmateriaalihankinnat	31 199	31 199	100 %
27.10.17. Hornet 413 -koneen korjaus	617	617	100 %
27.10.18. Puolustusmateriaalihankinnat	917 692	703 143	77 %
27.10.19. Hawk Mk 66 -koneiden hankinta	12 948	1 118	9 %
27.10.50. Maanpuolustusjärjestöjen toiminnan tukeminen	2 241	2 241	100 %
27.30.20. Sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenot	70 970	54 494	77 %
27.30.95. Kurssivaihtelut*	10	0	1 %
27. Puolustusministeriön hallinnonala	3 143 882	2 633 377	84 %

Olenneisimmat euromääräiset erot käytettävissä olleen ja käytetyn määrärahan välillä olivat momenteilla 27.10.18 ja 27.01.23. Puolustusvoimat on jaotellut materiaalihankintamomentin (27.10.18) 21 osaan, jotka vastaavat myönnettyjä valtuuksia. Lisäksi yksi alajaotteluista on varattu "muihin materiaalihankintoihin". Merkittävin ero käytettävissä olleen ja käytetyn

³⁰ Vuoden 2009 talousarvio sekä aiemmilta vuosilta siirtyneet.

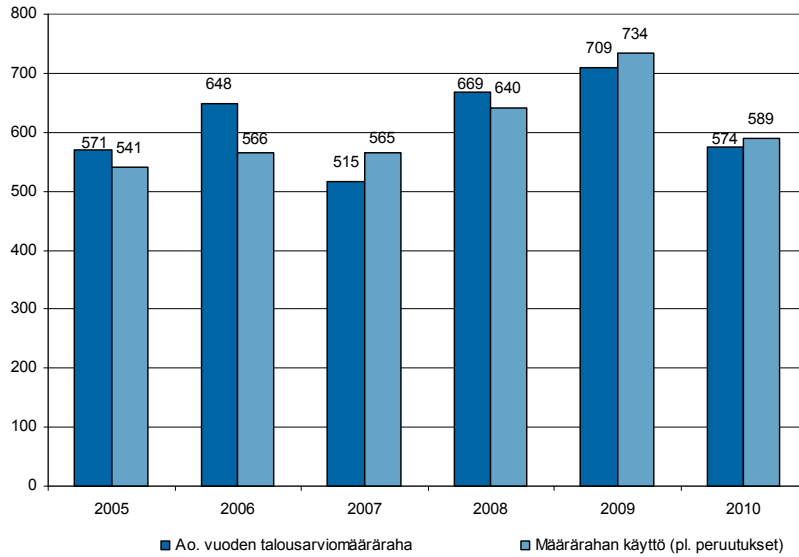
määrärahan välillä oli valmiusyhtymien varustamisessa³¹. Valtuuksilla sitomattomiin hankintoihin tarkoitettuja määrärahoja oli momentilla 27.10.18.50 (Muut puolustusmateriaalihankinnat) yhteensä 116 miljoonaa euroa, josta käytettiin 84 miljoonaa euroa eli 72 %.

Kuviossa 3 esitetään määrärahan Puolustusmateriaalihankinnat käyttö vuosina 2005–2009 suhteessa asianomaisen vuoden talousarviomäärärahaan. Hankintoihin on käytetty vuosittain 87–110 % talousarviomäärärahasta, kun osa käytetyistä varoista on ollut aiemmilta vuosilta siirtyneitä.

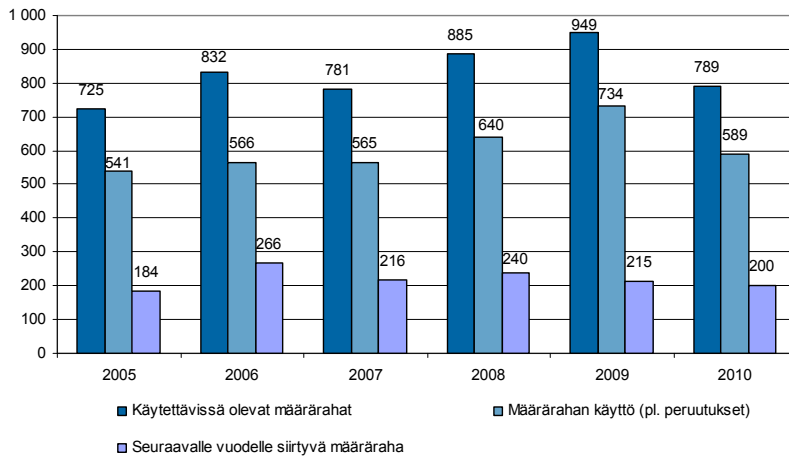
Kuviossa 4 esitetään määrärahan Puolustusmateriaalihankinnat käyttö vuosina 2005–2009 verrattuna käytettävissä olleisiin määrärahoihin (asianomaiselle vuodelle myönnettyyn määrärahaan sekä aiemmilta vuosilta siirtyneisiin määrärahoihin). Tämä osuus on ollut vuosittain 68–77 %, ja seuraavalle vuodelle on siirtynyt vuosittain 184–265 miljoonaa euroa, keskimäärin 215 miljoonaa euroa. Siirtyvä erä on pysynyt melko lailla samansuuruisena viimeisten vuosien ajan. Siirtyvän erän suuruuteen on saattanut vaikuttaa se, että hallinnonala on itse suunnitellut ja alajaotellut hankintamäärärahan käytön eri hankkeisiin. Koska kaikki hankkeet eivät ole minään vuonna toteutuneet suunnitellusti, siirtyvä erä on pysynyt varsin isona vuodesta toiseen.

Kaksi- tai kolmevuotisen siirtomäärärahan tarkoituksena on joustavoittaa valtion taloudenhoitoa siten, että määrärahaa käyttäville yksiköille ei synny yllykettä käyttää kaikkia määrärahoja vuoden lopussa. Toisaalta talousarvion kokonaissuunnittelun ja valtion rahoituksenhallinnan näkökulmasta toivottavaa olisi se, että käytettävissä olevat määrärahat eivät jatkuvasti ja olennaisesti ylittäisi todellista käyttöä. Lisäksi on huomattava, että sellaisten talousarvion otettavien määrärahojen, joita ei ole suunniteltu käytettäväksi talousarviovuonna, tarvetta voidaan pienentää valtuusmenettelyn avulla. Puolustusministeriöstä saadun tiedon mukaan syynä suuriin hankintamäärärahojen siirtyviin eriin on se, että hankesuunnittelu ei toimi riittävän hyvin, esimerkiksi auditointien painoa tulisi lisätä.

³¹ *Alajaottelut 27.10.18.17 sekä 27.10.18.07; käytettävissä yhteensä 48,5 miljoonaa euroa, käytön osuus 20 % ja 22 %, siirtyvä erä 38 miljoonaa euroa.*



KUVIO 3. Puolustusmateriaalihankinnat – määräraha: kyseessä olevan vuoden talousarvio ja käyttö vuosina 2005–2010 (miljoonaa euroa).



KUVIO 4. Puolustusmateriaalihankinnat – määrärahat (mom. 27.10.16. ja 27.10.18): käytettävissä olevat määrärahat ja käyttö vuosina 2005–2010 (miljoonaa euroa).

Talousarviolain 10 §:n 1 momentin mukaan ”tulo- ja menoarvion³² käsittelyn yhteydessä voidaan myöntää määrältään ja käyttötarkoitukseltaan rajattu valtuus tehdä sopimuksia ja antaa sitoumuksia, joista aiheutuvia menoja varten tarvittavat määrärahat otetaan joko kokonaan tai puuttuvilta osiltaan myöhempisiin tulo- ja menoarvioihin. Valtuutta saadaan käyttää sen varainhoitovuoden aikana, jonka tulo- ja menoarvioon se on otettu”.

Tarkastuksessa selvitettiin, miten Puolustusvoimat on käyttänyt sille myönnettyjä valtuuksia vuosina 2005–2009. Aineistona käytettiin valtion tilinpäätöskertomuksia, joista käyvät ilmi aiempien vuosien valtuudet, vuoden uudet valtuudet, uusitut valtuudet, valtuuksien käyttö ja käyttämättä jääminen sekä seuraavan vuoden talousarviossa uusitut valtuudet³³. Tarkasteltuna ajanjaksona valtuuksia on myönnetty momenteille 27.01.01 (Puolustusvoimien toimintamenot), 27.10.16 ja 27.10.18 (Puolustusmateriaalihankinnat) sekä 27.10.19 (Hawk MK 66 -koneiden hankinta).

Tilausvaltuuksia käytetään käytännössä tekemällä sellaisia hankintasuopimuksia, joista aiheutuvat maksut ajoittuvat pääsääntöisesti tuleville vuosille. Mikäli hankintoja ei kyetä tekemään varainhoitovuonna suunnitellussa laajuudessa ja tilausvaltuutta jää näin käyttämättä, johtaa tämä lähtökohtaisesti valtuuden peruuntumiseen. Mikäli tilausvaltuutta halutaan kuitenkin käyttää myös seuraavana vuonna, on se uusittava tämän vuoden talousarviossa. Esimerkiksi vuoden 2011 talousarvioesityksessä käyttämättä jääneitä tilausvaltuuksia esitetään uusittavaksi perustelemalla asiaa Puolustusmateriaalihankinnat-momentin päätösosassa seuraavasti: ”Vuonna 2011 saa tehdä sopimuksia aiemmin hyväksytyjen tilausvaltuuksien sitomatta olevaa määrää vastaavasti kunkin valtuuden kokonaismäärän puitteissa”.

Tilinpäätösraportointia läpikäydessä kävi ilmi, etteivät tilinpäätösten tiedot valtuuksien käytöstä ja niiden uusimisesta täsmää eri vuosien välillä. Vuosittain uusitut ja uusituiksi ilmoitetut määrät vuosina 2005–2009 käyvät ilmi taulukosta 6. Erot ovat mittavia. Vuosina 2006–2009 on ilmoitettu uusitun valtuuksia yhteensä lähes 100 miljoonaa euroa enemmän, kuin niitä on tilinpäätöskertomusten mukaan talousarvioissa uusittu.

Taulukossa 6 luvut esimerkiksi rivillä TP 2005 uusittu TA 2006 tarkoittavat niitä valtuuksien euromääriä, jotka on vuoden 2005 tilinpäätöksen mukaan uusittu vuoden 2006 talousarviossa. Luvut rivillä TP 2006 uusittu TA 2006 puolestaan tarkoittavat niitä valtuuksien euromääriä, jotka vuoden

³² *Laki valtion talousarviosta tuli voimaan 1.6.1988.*

³³ *Tiedot on esitetty hallinnonaloittain valtion talousarvion toteumalaskelmassa.*

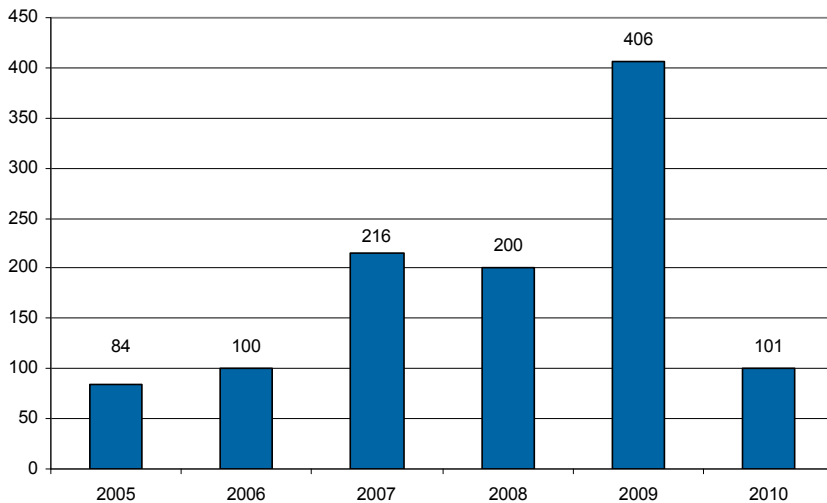
2006 tilinpäätöksessä on ilmoitettu uusitun vuoden 2006 talousarviossa. Molemmilla riveillä pitäisi lukujen olla yhtä suuret.

Lisäksi tarkastusvirasto on tilintarkastuksissaan useampaan kertaan huomauttanut valtuuskirjanpidon epätäsmällisyyksistä (luku 3.3, 1, kohta Tilinpäätöslaskelmat). Vuoden 2009 tilintarkastuskertomuksessa asetettiin Puolustusvoimille ilmoitusvelvollisuus muun ohella siitä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt valtuuden käytön seurannan järjestämiseksi talousarviolain 10 §:n tarkoittamalla tavalla (luku 3.5, kohta Ilmoitusvelvollisuustarkastusvirastolle ja annetut selvitykset).

TAULUKKO 6. Talousarviossa uusittujen valtuuksien valtuuksien määrä vuosina 2005–2010 tilinpäätöskertomusten mukaan (1 000euroa).

	Ero tilinpäätös - seuraavan vuoden talousarvio						
	materiaali- hankinnat	toimintamenot	Hawk	yhteensä	materiaali- hankinnat	toiminta- menot	Hawk
TP 2005 uusittu TA 2006	84 358	0		84 358			
TP 2006 uusittu TA 2006	133 814	0		133 814	49 456	0	
TP 2006 uusittu TA 2007	59 777	5 350		65 127			
TP 2007 uusittu TA 2007	112 225	5 656		117 881	52 448	306	
TP 2007 uusittu TA 2008	212 070	25 078	0	237 148			
TP 2008 uusittu TA 2008	156 841	23 778	30 658	211 277	- 55 229	- 1 300	30 658
TP 2008 uusittu TA 2009	169 968	0	21 300	191 268			
TP 2009 uusittu TA 2009	166 408	10 157	35 100	211 665	- 3 560	10 157	13 800
TP 2009 uusittu TA 2010	406 002	19 669	24 326	449 997			
TP 2010 uusittu TA 2010	420 109	24 275	10 525	454 909	14 107	4 606	- 13 801
erot yhteensä					57 222	13 769	30 657

Tarkastuksessa selvitettiin myös, kuinka paljon puolustusmateriaalihankintojen tilausvaluuksia jää vuosittain käyttämättä. Tällä pyrittiin arvioimaan sitä, onko tilausvaluuksien suunnittelu talousarviota varten ollut tarkoituksenmukaista. Tieto kunkin vuoden tilausvaluuksien käyttämättä jääneestä määrästä (kuvio 5) on otettu kyseisen varainhoitovuoden tilinpäätöskertomuksen kohdasta käyttämättä jääneet valtuudet.



KUVIO 5. Puolustusmateriaalihankintoihin talousarvioissa vuosina 2005–2010 myönnetyt, käyttämättä jääneet tilausvaluudet (miljoonaa euroa). (Lähde: Valtion tilinpäätöskertomukset.)

Käyttämättä jääneiden tilausvaluuksien määrä kasvoi vuodesta 2005 vuoteen 2009, mutta aleni selvästi vuonna 2010. Kun vuonna 2005 tilausvaluuksista jäi käyttämättä ainoastaan 84 miljoonaa euroa, vuonna 2009 tämä määrä oli jo yli 400 miljoonaa. Määrää voidaan pitää huomattavana. Kokoluokasta saa käsityksen, kun vertaa sitä puolustusmateriaalihankintoihin tarkoitettuihin määrärahoihin, joita myönnetään vuosittain noin 700 miljoonaan euron edestä.

Puolustusvoimien vuosiraportin mukaan puolustusmateriaalihankintojen valtuuksia oli sitomatta 317 miljoonaa euroa 31.12.2009 ja 301 miljoonaa euroa 31.12.2010. Tarkastuksessa ei selvitetty, miksi nämä luvut poikkeavat valtion tilinpäätöksissä ilmoitetuista

Tilausvaluudet on lähtökohtaisesti tarkoitettu käyttää sinä vuonna, kun ne on talousarvioon hyväksytty. Kuten aiemmin on todettu, talousarviolain 10 §:n 1 momentissa on muun ohella säädetty, että valtuutta saadaan

käyttää [vain] sen varainhoitovuoden aikana, jonka tulo- ja menoarvioon se on otettu. Tässä tarkastuksessa ei ollut mahdollista arvioida tarkemmin syitä tilausvaltuuksien käyttämättä jättämiseen; tällainen arviointi vaatisi oman tarkastuksena, jossa käytäisiin läpi koko tilausvaltuuksien suunnittelun ketju kehittämissuunnitelmista järjestelmäsuunnitelmien, hankesuunnitelmien ja projektisuunnitelmien kautta varsinaiseen hankintojen suunnitteluun ja toteutukseen. Vasta tämän jälkeen voitaisiin perustellusti lausua arvio siitä, miksi tilausvaltuuksilla tehtäviä hankintoja ei ole kyetty tekemään varainhoitovuoden aikana. Voidaan kuitenkin päätellä, etteivät tilausvaltuudet ole olleet tarpeeksi pitkälle suunniteltuja siinä vaiheessa, kun ne otettiin talousarviokäsittelyyn tai kun varainhoitovuosi alkaa.

Puolustushallinnon ja valtiovarainministeriön tulisi harkita, missä määrin on tarkoituksenmukaista ottaa talousarviokäsittelyyn sellaisia tilausvaltuuksia, joita ei suurelta osin saada käytettyä sinä vuonna, kun ne on talousarvioon otettu.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa puolustusministeriö katsoo, että ongelmat valtuuksien suunnittelussa eivät johdu varsinaisesta budjetointiprosessista, vaan kysymys on siitä, ettei hankkeiden talousarviokelpoisuutta todenneta nykyisin riittävän luotettavalla tavalla. Tämän tilanteen parantamiseksi hankkeiden auditoinneille on jo annettu aikaisempaa suurempi merkitys, ja uusien tilausvaltuuksien käsittelyssä materiaalipoliittisessa johtoryhmässä (MAJO) tullaan kiinnittämään erityistä huomiota tilausvaltuuksien hankintavalmiuden varmistamiseen.

3.1.5 Säädösehdotusten vaikutusten arviointi

Säädösohjaus on valtion keskeinen ohjausmuoto, ja säädösten taloudelliset vaikutukset voivat olla suuria. Tarkastuksessa selvitettiin, miten hyvin puolustusministeriö on arvioinut säädösehdotustensa vaikutuksia. Arviointi perustui kolmeen tarkastuskysymykseen: (1) Sisältävätkö ministeriön vuosina 2007–2010 valmistelemaat hallituksen esitykset laadintaohjeiden mukaiset esitysten vaikutusarvioinnin pääkohdat? (2) Miten hyvin puolustusministeriön valmistelema hallituksen esitys eduskunnalle asevelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 38/2007 vp.) vastaa säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista annettuja ohjeita? (3) Onko puolustusministeriön oma ohjeistus säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista riittävä?

Ensimmäiseen kysymykseen vastattiin käymällä läpi kaikki puolustusministeriön vaalikauden 2007–2010 aikana valmistelemaat 12 hallituksen

esitystä³⁴. Näistä selvitettiin, sisältävätkö esitykset ne hallituksen esityksen laadintaohjeen mukaiset vaikutusarvioinnin pääkohdat, jotka ovat (1) taloudellisten vaikutusten arviointi, (2) vaikutukset viranomaisten toimintaan, (3) ympäristövaikutukset sekä (4) yhteiskunnalliset vaikutukset. Vaikutusarviot tulisi esittää luvussa 4 Esityksen vaikutukset. Mikäli jokin pääkohdista puuttui, säädöstekstistä selvitettiin, onko arvioinnin pois jättämisen syy kerrottu. Mikäli sitä ei ollut sanottu, säädösesitys luettiin ja arvioitiin siltä kannalta, vaikuttavatko säädösmuutosehdotukset niin olennaisilta, että vaikutusarviointi olisi pitänyt tehdä.

Tarkastuksen perusteella kaikissa hallituksen esityksissä oli käsitelty esityksen taloudelliset vaikutukset. Vaikutukset viranomaisten toimintaan oli arvioitu lukuun ottamatta yhtä tapausta, jossa se olisi pitänyt tehdä. Sama koskee yhteiskunnallisia vaikutuksia. Ympäristövaikutuksia ei ollut käsitelty niiden asiaan liittymättömyyden vuoksi yhtä esitystä lukuun ottamatta.

Tarkastushavaintojen mukaan hallituksen esityksissä oli arvioitu sekä taloudellisia että viranomaisvaikutuksia, joskin arvioinnit saattoivat olla varsin suppeita. Vaikutukset tulisi mainita omissa alaluvuissaan myös siinä tapauksessa, ettei näitä vaikutuksia ole tai että niitä ei käsitellä vaikutusten vähäisyyden vuoksi, mikä seikka tulisi myös todeta.

Toinen kysymys oli, miten hyvin puolustusministeriön valmisteleva hallituksen esitys eduskunnalle asevelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 38/2007 vp.) vastaa säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista annettuja ohjeita. Tarkastelun kriteerinä käytettiin nykyisiä säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeita, vaikka esitys asevelvollisuuslaiksi valmisteltiin ennen näiden ohjeiden antamista. Tarkastuskysymyksenä olivat vaikutusarvioinnin ohjeen mukaisesti seuraavat:

- Onko hallituksen esityksessä arvioitu riittävästi esityksen taloudellisia vaikutuksia (kotitalouksiin, yrityksiin, julkiseen talouteen ja kansantalouteen)?
- Onko hallituksen esityksessä arvioitu riittävästi esityksen vaikutuksia viranomaisten toimintaan?
- Onko hallituksen esityksessä arvioitu riittävästi esityksen muita yhteiskunnallisia vaikutuksia?

Hallituksen esitys uudeksi asevelvollisuuslaiksi oli tarkoitettu korvaamaan vanha, vuodelta 1950 peräisin oleva asevelvollisuuslaki. Esityksen tavoit-

³⁴ HE 12/2010 vp., HE 196/2009 vp., HE 186/2009 vp., HE 96/2009 vp., HE 79/2009 vp., HE 25/2009 vp., HE 138/2008 vp., HE 104/2008 vp., HE 71/2008 vp., HE 62/2008 vp., HE 39/2008 vp. ja HE 37/2007 vp.

teena oli saattaa laki kaikilta osin perustuslain vaatimukset täyttäväksi. Lisäksi oli osin teknisiä ja säädöshuollollisia muutostarpeita. Esityksellä ei arvioitu olevan merkittäviä muutoksia asiasisältöön, minkä vuoksi lain vaikutusten oletettiin jäävän varsin vähäisiksi.

Hallituksen esityksen luvussa 4 esitetään omina alalukuinaan Taloudelliset vaikutukset, Vaikutukset viranomaisten toimintaan sekä Yhteiskunnalliset vaikutukset.

Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ohjeen mukaan taloudellisilla vaikutuksilla tarkoitetaan vaikutuksia (1) kotitalouksien asemaan, (2) yrityksiin, (3) julkiseen talouteen sekä (4) kansantalouteen. Hallituksen esityksessä asevelvollisuuslaiksi taloudellisina vaikutuksina esitetään seuraavat:

- aseettoman palvelusajan lyhentäminen ("tuleva säästö ei ole merkittävä")
- kertausharjoituspäivien lukumäärän mahdollinen lisääntyminen ("vaikea arvioida, koska riippuu kertausharjoitusten määrästä")
- isyysvapaan pidentäminen ("kustannuksia Kansaneläkelaitokselle ...")
- varusmiesten päivärahasta ja reserviläispalkasta säättäminen ("ei siten aiheuttaisi menojen lisäystä")
- matkustamiskustannusten korvaus ja maksuton lomamatka ("eivät lisää kustannuksia nykyiseen verrattuna")
- kutsuntaa edeltävän terveystarkastuksen siirtäminen kunnan vastuulle ("terveyskeskukset saavat nykytilanteeseen verrattuna 1 miljoonan euron verran lisärahoitusta palvelujen järjestämiseen").

Lisäksi esityksessä kerrotaan edellä mainittujen muutoksien volyyymi- ja kustannustietoja, esimerkiksi varusmiesten päivärahoista ja matkustuspalveluista aiheutuvia menoja. Koko asevelvollisuuden osalta esitetään asevelvollisten koulutuksen ja ylläpidon kokonaiskustannukset (noin 266 milj. euroa), palvelusvuorokauden kokonaiskustannukset (41 euroa) sekä varusmiehen kokonaiskustannukset (11 024 euroa). Näiden lukujen muutosta ei esitetä, mikä onkin perusteltua, koska taloudellisten vaikutusten oletettiin olevan melko vähäisiä.

Esityksen taloudellisten vaikutusten arviointi kohdistuu siten pääosin Puolustusvoimiin ja vähäisemmässä määrin kuntiin sekä Kansaneläkelaitokseen. Esityksessä ei käsitellä vaikutuksia kansantalouteen, kotitalouksiin tai yrityksiin. Tämä on perusteltua, sillä esitys ei muuta olennaisesti olemassa olevaa asevelvollisuusjärjestelmää. Asevelvollisuuslain olennaisempi muutos edellyttäisi myös kansantalouden tason laajempaa analyysia.

Esityksessä on omat alalukunsa vaikutuksille viranomaistoimintaan sekä yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnille. Viranomaistoiminnan vaiku-

tuksia on tunnistettu kolme, ja niitä kaikkia on pidetty merkitykseltään melko vähäisinä.

Yhteiskunnallisena vaikutuksena on käsitelty mahdollisuutta määrätä asevelvollinen tehtävään, jossa ei ole kyse suoraan maanpuolustusvelvollisuudesta mutta johon henkilö soveltuisi maanpuolustuskoulutuksensa perusteella ja johon Puolustusvoimilla on tarvittavaa kalustoa. Tällaisia tehtäviä voisivat olla virka-aputehtävät tai suuronnettomuustilanteet. Arviointi on tältä osin niukkaa; toisaalta ehdotuksessa on tältä osin kyse vain tehtävän täsmentämisestä sekä osittaisesta laajentamisesta.

Esityksessä ei käsitellä säädösehdotuksen ympäristövaikutuksia eikä myöskään perustella, miksi ne on sivuutettu. Esityksellä on kuitenkin välillinen yhteys ympäristöön edellä mainittujen virka-aputehtävään tai suuronnettomuustilanteissa tapahtuvaan tehtävään määräämisen kautta. Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen mukaan ympäristövaikutusten arviointi voi kohdistua muun muassa ympäristöriskien hallintaan ja hallintakeinoihin.

Kolmas vaikutusarviointien riittävyyteen liittyvä tarkastuskysymys oli, onko puolustusministeriön oma ohjeistus säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista riittävä. Kysymykseen vastattiin arvioimalla, antaako ministeriön säädösvalmistelun toimintaohje riittävässä määrin tukea arvioida säädösten vaikutuksia.

Puolustusministeriön säädösvalmistelun toimintaohje on annettu touko-kuussa 2009³⁵. Siinä kuvataan säädösvalmistelun johtamiseen ja valmistelun vastuut ja prosessit sekä ohjataan säädösvalmistelun vaiheita (esivalmistelu, perusvalmistelu, jatkovalmistelu, kääntäminen ja tarkastus, päätöksenteko, viestintä sekä täytäntöönpano ja seuranta). Vaikutusten arviointia käsitellään useassa ohjeen kohdassa:

- Säädösvalmisteluun on varattava riittävästi resursseja, ja resurssi-suunnittelussa on huomioitava myös säädösten vaikutusten arviointi (säädösvalmistelun johtaminen).
- Eri käsittelyvaiheissa ministeriön johdolle on esiteltävä hankkeen keskeiset vaikutukset (säädösvalmistelun etenemisen seuranta).
- Jokaisen hankkeen kohdalla pohditaan sääntelyn vaihtoehtoja ja näiden vaikutuksia; valittu ratkaisukeino on perusteltava (säädöksen esivalmisteluvaihe).
- Jokaisessa hankkeessa on oltava riittävät, yleisten ohjeiden mukaiset selvitykset säädösehdotusten vaikutuksista; vaikutusten arviointi tulee

³⁵ Puolustusministeriön säädösvalmistelun toimintaohje. FI.PLM.2008–1675. 1163/40.99.00/2008. Puolustusministeriö. Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö 28.5.2009.

aloittaa riittävän varhaisessa vaiheessa; taloudellisten vaikutusten arviointia tehtäessä tulee olla yhteydessä ministeriön talousyksikköön (säädöksen perusvalmisteluvaihe).

- Vireillä olevista säädösvalmisteluhankkeista ja niiden vaikutuksista tiedotetaan suunnitelmallisesti ja riittävän varhaisessa vaiheessa (säädösvalmistelun viestintä).
- Valtiovarainministeriön lausunto tulee hankkia, jos valmisteltavana olevalla asialla on huomattava kansantaloudellinen tai valtiontaloudellinen merkitys.
- Säädösten voimaantulon jälkeen seurataan lainsäädännön toimivuutta ja vaikutuksia; erityisen tärkeää on taloudellisten vaikutusten seuranta (säädöksen täytäntöönpano ja seuranta).

Ohjeen mukaan valmistelussa tulee myös selvittää eduskunnan lausumat sekä varmistaa muiden sidosryhmien ja intressitahojen mahdollisuudet vaikuttaa valmisteluun. Ohjeessa korostetaan vaikutusten arvioinnin riittävän varhaista aloittamista: esivalmisteluvaiheessa kartoitetaan eri sääntelyn vaihtoehtojen vaikutukset ja perusvalmisteluvaiheessa tehdään valitun vaihtoehdon täsmennetty vaikutusten arviointi. Ohjeessa painotetaan lisäksi yhteistyön ja tiedonkulun merkitystä säädösehdotuksen valmistelussa. Siinä viitataan myös oikeusministeriön valmistelemiin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeisiin, hallituksen esityksen laatimisohjeisiin sekä muihin säädösvalmisteluohjeisiin³⁶. Kaiken kaikkiaan puolustusministeriön säädösvalmisteluohjetta voi pitää vaikutusten arvioinnin osalta riittävänä, joskin se on pikemminkin vaatimuksia toteava kuin sisällöllisesti ohjaava; varsinainen sisällöllinen ohjeistus on valtionhallinnon yhteisessä säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeessa.

Tarkastushavaintojen mukaan säädösehdotusten taloudelliset vaikutukset on arvioitu kaikissa ja viranomaisvaikutukset huomioitu yhtä lukuun ottamatta kaikissa tämän hallituskauden aikaisissa, puolustusministeriön hallinnonalan säädösesityksissä. Säädösehdotuksissa tulisi kuitenkin todeta nykyistä selvemmin ympäristövaikutusten tai yhteiskunnallisten vaikutusten puuttuminen tai niiden arvioimatta jättäminen niiden vähäisyyden vuoksi. Suositeltavaa olisi, että nämä esitettäisiin omina alakohtinaan.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa puolustusministeriö ilmoittaa, että sen lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö kiinnittää vastaisuudessa huomiota edellä sanotun suosituksen toteuttamiseen lainvalmisteluhankkeissa, lainvalmistelijoiden koulutuksessa ja perehdyttämisessä sekä lisää sitä koskevan maininnan puolustusministeriön säädösvalmis-

³⁶ Oikeusministeriö. *Julkaisu 2007:6*.

telun toimintaohjeeseen. Asia on myös sisällytetty lainvalmistelu- ja oikeusyksikön vuoden 2011 tulossopimukseen.

3.2 Johtaminen

Hallinnonalan johtaminen tarkoittaa tässä toimintatapoja ja järjestelmiä, joilla hallinnonalan johto pyrkii saamaan aikaan hallinnonolonsa tuloksellisuuden. Johtamisjärjestelmä taas tarkoittaa johtamisen menettelyjen, toimintatapojen ja näiden perusteella laadittujen asiakirjojen kokonaisuutta. Tarkastuskysymyksenä oli, onko hallinnonolalla sellainen johtamisjärjestelmä, jota käyttämällä asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa. Tässä tarkastuksessa selvitettiin tarkemmin kolmea hallinnonalan johtamisen osaluuetta: ministeriön päätösten tietoperustaa (3.2.1), hankintatoimen ohjausjärjestelmää (3.2.2) sekä tulosohjausjärjestelmää (3.2.3). Valinta perustui näiden asioiden taloudelliseen merkitykseen.

3.2.1 Ministeriön johtaminen: päätösten tietoperusta

Tarkastuksessa selvitettiin, miten hyvin puolustusministeriö on käyttänyt toiminnallisten ja taloudellisten vaikutusten arviointia päätösten tietoperustana. Tietoperustaa arvioitiin selvittämällä, miten hyvin puolustusministerin tekemissä päätöksissä tai niiden liiteaineistossa on esitetty ja arvioitu päätösten toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia³⁷.

Tarkastelun perusaineistona olivat puolustusministerin vuosina 2005–2009 tekemät päätökset. Niistä otettiin tarkempaan tarkasteluun ne, joissa Puolustusvoimien organisaatiota muutettiin tai toimintaa ulkoistettiin taikka siirrettiin maantieteellisesti. Tarkemmin arvioitiin myös niitä päätöksiä, jotka koskivat palvelussuhdeasioita sekä puolustusmateriaalin hankintoja. Päätöksistä kaksi koski hankintoja, yhdeksän organisaatiomuutoksia ja neljä palvelussuhdeasioita.

Tarkastushavaintojen mukaan päätösten taloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia on arvioitu vaihtelevasti. Monessa organisaation muutokseen ja toiminnan siirtämiseen liittyvässä päätöksessä eivät taloudelliset ja toiminnalliset perustelut olleet kattavia. Päätöksissä viitattiin usein eduskunnalle annettuun turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon tai Pääesikunnan tekemään esitykseen. Pääesikunnan tekemät esitykset olivat

³⁷ Ministeriön johtamisen tietoperustaan liittyy myös säädösvalmisteluun liittyvä vaikutusarviointi. Tätä koskevat havainnot on esitetty edellä luvussa 3.1.5.

kuitenkin usein lähinnä muodollisia esityksiä ministeriölle tehdä hallinnollinen päätös. Esimerkiksi vuonna 2004 valtioneuvoston selontekoon pohjautuvat esitykset toiminnan sijoittamisesta perustuivat puolustusministeriön antamaan ohjaukskirjeeseen, jossa päätös oli käytännössä jo tehty. Osassa niitä päätöksiä, joilla toimintaa muutettiin tai sijoitettiin toiselle paikkakunnalle, oli kattava arviointi toiminnallisista ja taloudellisista vaikutuksista.

Tarkastetuissa, palvelussuhdeasioista tehdyissä päätöksissä oli taloudellisten ja toiminnallisten seurausten arviointi riittävää.

Puolustusmateriaalin hankintapäätösten perustelut ovat parantuneet vuosien myötä. Puolustushallinnossa on ollut pitkään ongelmana sovittaa puolustusmateriaalin hankinnat sekä hankittavan materiaalin vaatimat tilat ja henkilöstö yhteen. Tehdyissä puolustusmateriaalipäätöksissä ei edellä mainittuja tekijöitä ollut otettu tarpeeksi huomioon. Puolustushallinto on kehittänyt asiaa. Se on nähtävissä myös hankintapäätöksissä, sillä niiden perusteluissa hankinnan taloudellisina seurannaisvaikutuksina arvioidaan muun muassa huolto-, varastointi-, koulutus- ja henkilöstökustannuksia.

Tarkastusvirasto on samanaikaisesti tämän tarkastuksen kanssa tarkastanut Puolustusvoimien ruokahuolto- ja terveydenhuoltojärjestelyjen muutoksia sekä vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selontekoon perustuvia varuskuntarakenteen sekä johtamis- ja hallintojärjestelmän kehittämistoimia³⁸.

Ruoka- ja terveydenhuoltoon kohdistuneessa tarkastuksessa arvioitiin myös sitä tietoperustaa, jolla puolustusministeri teki 28.6.2010 päätöksen Puolustusvoimien ruokahuollon kehittämisestä. Päätöksen perusteella ruokahuolto yhtiöitetään valtion kokonaan omistamaksi osakeyhtiöksi aikaisintaan 1.7.2011. Tarkastuksen mukaan yhtiöittämistä koskeva esittelymuistio³⁹ oli tiedoiltaan niin ylimalkainen, ettei se muodosta asianmukaista perustaa tehdä päätös. Tarkastuskertomuksessa painotettiin, että organisaatiomuutosesityksen perusteluista tulee käydä ilmi, miten ilmoitetut tavoitteet on mahdollista saavuttaa, ja että muutos tulee perustella muutoin kuin yleisellä tasolla. Valtion toimintoja yhtiöittäessä tulisi myös määrittää ne keskeiset hyvän hallintotavan ja omistajaohjauksen menette-

³⁸ *Ruokahuolto- ja terveydenhuoltojärjestelyjen muutokset Puolustusvoimissa. Tuloksellisuustarkastuskertomus 218/2011, 21.1.2011.*

Vuoden 2004 selonteko – varuskuntarakenteen sekä johtamis- ja hallintojärjestelmän kehittäminen. Tuloksellisuustarkastuskertomus 215/2011.

³⁹ *Perustelumuistio. 28.6.2010. FI.PLM.2010-2785 94/40.07.01/2009. Puolustusministeriö, hallintopoliittinen osasto.*

lytavat, joilla varmistetaan julkisomisteisten yhtiöiden arvonmuodostuskyky ja tehokkuus.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa puolustusministeriö korostaa tässä yhteydessä ruokahuollon palvelukeskusmallin toivuudessa todettuja rajoitteita jotka liittyvät keskeisiltä osin puutteisiin tilaajan ja tuottajan aidossa eriyttämisessä. Nämä rajoitteet ovat keskeisiltä osin sellaisia, että niitä ei voida poistaa palvelukeskusmallia kehittämällä. Ministeriö katsoo, että tuloksellisuustarkastuskertomuksessa 218/2011 esiin tuodut seikat tukevat ministeriön näkemystä siitä, että toiminnan yhtiöittäminen edelleen vahvistaa positiivisia vaikutuksia, kun aidon tilaaja-tuottaja-mallin kaikkia ominaispiirteitä voidaan hyödyntää täysimääräisesti.

Toisessa mainituista tarkastuksista selvitettiin vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon pohjautuvien varuskuntarakenteen sekä Puolustusvoimien johtamis- ja hallintojärjestelmän kehittämistoimien toteutumista. Tämän tarkastuksen yhtenä kysymyksenä oli, miten hyvin suunnitellut kustannussäästöt ja muut muutokset oli suunniteltu selonteon valmistelussa. Tarkastuksessa havaittiin, että selonteon valmisteluvaiheessa tehtyjä suunnitelmia ei ollut dokumentoitu juuri lainkaan. Puolustusvoimat selvitti tarkemmin varuskuntarakenteen kehittämistä vasta selonteon antamisen jälkeen joskin ennen selonteon vuoksi laaditun ohjauksen antamista. Johtamis- ja hallintojärjestelmän kehittämisen vaikutusta kiinteistökustannuksiin Puolustusvoimat alkoi selvittää riittävällä tarkkuudella vasta sen jälkeen, kun selontekoa ryhdyttiin panemaan toimeen.

Kertomuksen kannanotoissa tarkastusvirasto katsoi, että vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko oli laadittu puutteellisesti kokonaiskiinteistökustannusten muutoksen osalta. Tarkastusviraston käsityksen mukaan tämä johtui osin siitä, että puolustushallinto ei ollut selvittänyt näitä kustannuksia ennen selonteon laatimista.

Kannanotoissa tarkastusvirasto korostikin sitä, että puolustushallinnon tulee selontekojä valmistellessaan tai joukko-osastojen lakkauttamisia suunnitellessaan huolehtia siitä, että esitetyt suunnitelmat ja esitykset perustuvat dokumentoituihin arvioihin. Suunnittelun tulee olla läpinäkyvä siten, että myös jälkikäteen voidaan todeta, mihin esitetyt laskelmat perustuvat. Taloudellisina vaikutuksina tulee esittää realistisesti myös kustannusten nousuun vaikuttavat tekijät eikä tuoda esiin pelkästään säästötoimieitoita. Suunnitelmien perustuminen realistisiin taloudellisiin laskelmiin ja arvioihin on tärkeää seuraavaa selontekoa valmisteltaessa. Tällaisen valmistelun tarpeellisuutta korostaa tarkastusviraston mukaan maamme heikentynyt valtiontaloudellinen tila.

3.2.2 Tulosohjaus

Tulosohjauksella voidaan tarkoittaa laajasti sellaista valtionhallinnon ohjausjärjestelmää, jonka tarkoituksena on saavuttaa asetetut tulostavoitteet siten, että toimintaan osoitetut resurssit hyödynnetään mahdollisimman tehokkaalla tavalla. Tässä tarkastuksessa tulosohjauksella tarkoitetaan kuitenkin suppeammin niitä menettelyjä, joilla puolustusministeriö ohjaa hallinnonalansa tulossopimusyksikköjä.

Tarkastuskysymyksenä oli, onko puolustusministeriön tulosohjausjärjestelmä toimiva. Järjestelmästä tarkasteltiin erityisesti

- hallinnonalan tulosohjausorganisaatiota
- tulossopimusten sisältöä ja rakennetta
- tulostavoitteiden suhdetta talousarviotavoitteisiin ja valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992, jäljempänä myös talousarvioasetus) vaatimuksiin
- tavoitteiden arvioitavuutta ja mitattavuutta
- Puolustusvoimien käyttämiä tunnuslukuja.

Tulosohjaukseen olennaisesti kuuluvaa raportointia tarkastellaan erikseen luvussa 3.3.2. Ministeriön tilinpäätöskannanotoissaan antamaa palautetta ohjaamilleen yksiköille tarkastellaan puolestaan luvussa 3.5.

Tarkastelun pääpaino oli ministeriön ja tulosohjattujen yksiköiden välisessä suhteessa. Luvun lopuksi tarkastellaan myös ministeriön sisäistä ohjausta toisin sanoen ministeriön johdon ja osastojen välillä tehtyjä tulossopimuksia.

Puolustusministeriön hallinnonalan nykyisen tulosohjausjärjestelmän perusta on vuonna 2008 aloitetussa kehittämistyössä. Siinä uudistettiin hallinnonalan talousarvioesityksen perusteluita siten, että ne tarjoavat entistä paremman pohjan päätöksenteolle. Uudistuksen yhtenä tavoitteena oli muuttaa talousarvioesityksen tavoitteiden ja niistä johdettujen tulostavoitteiden sisältöjä siten, että niiden avulla mahdollistuu aiempaa paremmin se, että hallinnonalan strategisella ohjauksella, strategian toteutumisen seurannalla ja arvioinnilla sekä suunnittelu- ja seuranta-asiakirjoilla on yhtenäinen rakenne.

Tulosohjausorganisaatio

Tulosohjausorganisaatio tarkoittaa tässä tulosohjattavien yksiköiden määrää ja laatua. Tulosohjausorganisaatiolle ei ole asetettu suoria vaatimuksia. Tulosohjausjärjestelmän oletuksena on kuitenkin se, että resurssien ja toiminnan operatiivisen johtamisen tulisi tapahtua samassa yksikössä, jolloin resurssit voidaan osoittaa siihen toimintaan, jolla tehokkaimmin saa-

vutetaan asetetut tavoitteet. Tämä puolestaan edellyttää taloudellisen ja toiminnallisen vastuun yhdistämistä. Tulosohejausprosessin toimivuus puolestaan edellyttää, että ohjattavien yksiköiden määrä on hallittava. Lisäksi mille tahansa organisaatorakenteelle voidaan asettaa se vaatimus, että rakenteen pitää olla selkeä ja ymmärrettävä.

Puolustusministeriön hallinnonalaan kuuluu kolme kirjanpitoyksikköä: puolustusministeriö, Puolustushallinnon rakennuslaitos sekä Puolustusvoimat. Tulossopimuksia tehdäänkin hallinnonalan sisällä kaksi: ministeriön ja rakennuslaitoksen sekä ministeriön ja Puolustusvoimien välillä. Tulosohejausorganisaatio on looginen ja selkeä, koska molemmat yksiköt ovat selkeitä taloudellisia ja toiminnallisia yksiköitä. Tosin on huomattava, että Puolustusvoimien määrärahoista noin kolmannes käytetään materiaalihankintoihin, joissa ministeriön ohjaus on tarkempaa kuin tulosohejaus (luku 3.2.2).

Budjettitalouteen kuuluvien kirjanpitoyksiköiden lisäksi ministeriö solmii tulossopimuksen Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen (MPK) kanssa. MPK on julkisoikeudellinen yhdistys, jonka toimintaa säätelee laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta (556/2007). Laissa säädetään muun muassa yhdistykselle annettavasta valtionavustuksesta (11 §), puolustusministeriön velvollisuudesta valvoa ja ohjata yhdistyksen taloudenpitoa (16 §:n 1 mom.) sekä yhdistyksen velvollisuudesta raportoida "sille myönnettyjen siirtomenojen vaikuttavuudesta ja niillä rahoitetun toiminnan tuloksellisuudesta" (16 §:n 2 mom.).

Koska yhdistys ei suoraan kuulu valtion budjettitalouden piiriin, tulossopimuksen tekeminen yhdistyksen kanssa ei sinänsä olisi välttämätöntä, erityisesti kun yhdistyksen saama valtionavustus on vain noin tuhannesosa pääluokan vuotuisista määrärahoista. Toisaalta valtionavustuksen lakisääteisyys sekä ministeriölle annettu ohjaus- ja valvontavelvoite puoltavat sitä, että yhdistystä ohjataan ja seurataan samanlaisessa prosessissa kuin muitakin hallinnonalan organisaatioita.

Hallituksen esityksessä valtionavustuslaiksi (HE 63/2001 vp.) perustellaan 11 §:ää (valtionavustuspäätös) muun muassa seuraavasti: "Valtionavustuksen käytön tuloksellisuuden perusteella myönnettävissä valtionavustuksissa valtionavustuspäätökseen on tarpeen ottaa yksityiskohdalliset tulostavoitteet tai tuloksellisuutta koskevat ehdot. Tällöin valtionavustuspäätöksestä on myös käytävä selville, onko kysymys ehdottomasti sitovista tulostavoitteista ja miten niiden saavuttamatta jääminen vaikuttaa valtionavustuksen myönnettyyn määrään." Tulostavoitteista voidaan tarvittaessa laatia erillinen tulostavoiteasiakirja valtionavustuksen saajan tai valtionavustusta välittävän tahon kanssa. Lain 36 §:n (vaikutusten arviointi) yksityiskohtaisissa perusteluissa on muun ohella todettu, että tulosta-

voitteista voidaan tarvittaessa laatia erillinen tulostavoiteasiakirja valtionavustuksen saajan tai valtionavustusta välittävän tahon kanssa.

Tulossopimuksen tavoitteita ei ole miltään osin asetettu Maanpuolustus-
koulutusyhdistykselle myönnetyn valtionavustuksen käytön ehdoiksi.⁴⁰
Tulossopimusasiakirja on oikeudellisesti velvoittamatonta informaatio-
ohjausta. Jos valtionapupäätöksessä mainitaan, minkä tulostavoitteiden
saavuttaminen on valtionavustuksen ehtoina, nämä tulostavoitteet ovat oi-
keudellisesti velvoittavia. Sellaisten tulostavoitteiden ottamista valtion-
avustuspäätökseen, joiden saavuttamatta jäämisestä ei seuraa valtionavun
palautusvelvollisuutta ja takaisinperintää, pitäisi välttää, jotta oikeussuh-
teet säilyvät selkeinä ja oikeusvarmuus toteutuu.

Tarkastushavaintojen perusteella puolustushallinnon tulosohjausorgani-
saatio on kaiken kaikkiaan selkeä ja looginen. Ohjattavien yksiköiden
määrä on hyvin pieni, ja organisaatiot ovat omia taloudellisia ja toiminnal-
lisia kokonaisuuksiaan.

Hallinnonalan tulossopimukset

Talousarvioasetuksen 11 §:n mukaan sen jälkeen, kun eduskunta on hy-
väksynyt valtion talousarvion, ministeriön tulee viipymättä vahvistaa "tär-
keimmät tavoitteet yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle ministe-
riön toimialalla sekä hallinnonalan ja sen merkittävimpien virastojen ja
laitosten toiminnalliselle tuloksellisuudelle." Samassa pykälässä on sää-
detty, että ministeriön vahvistamat tavoitteet "voivat sisältyä ministeriön
ja viraston tai laitoksen yhdessä allekirjoittamaan tulostavoiteasiakirjaan".
Edelleen saman pykälän mukaan tulostavoitteet esitetään käyttämällä
mahdollisuuksien mukaan niitä kuvaavia tunnuslukuja, joita täydennetään
tarpeen mukaan laadullisesti ilmaistuilla tavoitteilla. Tulostavoitteet toi-
minnalliselle tuloksellisuudelle tulee eritellä talousarvioasetuksen 65 §:n
mukaisesti.

Hallinnonalan tulossopimukset vuodelle 2010 on koottu hallinnonalan
tulostavoiteasiakirjaan⁴¹, joka sisältää myös ministeriön toimialalle asetet-
tut vaikuttavuustavoitteet sekä ministeriön omat keskeiset tulostavoitteet.
Sivumäärä on 14 Puolustusvoimien, 13 Puolustushallinnon rakennuslai-
toksen ja kuusi Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen kanssa solmitussa so-
pimuksessa.

⁴⁰ *Esitys valtionavustuksen myöntämisestä 21.12.2009. Esittely ministerille. PLM 2009-5321.*

⁴¹ *Puolustusministeriön hallinnonalan tulostavoiteasiakirja vuodelle 2010. FI.PLM.2010-719. Puolustusministeriö 26.2.2010.*

Hallinnonalan tulostavoiteasiakirjoissa ei ole yhteistä rakennetta, vaan sopimukset ovat sisällöltään erilaisia (taulukko 7). Hallinnonalan organisaatioiden ohjaus ei siten tapahdu samanlaisella viitekehyksellä tai käsitteistöllä, eikä tulosohjausasiakirjoissa käytetä loogisesti talousarvioasetuksen mukaisia tuloksellisuuskäsitteitä. Tämän vuoksi sopimuskokonaisuudesta ei selvästi näe yhteyttä talousarviotavoitteisiin. Sopimuksista selkein rakenne on rakennuslaitoksen tulossopimuksessa, jonka tuloksellisuuskäsitteistö vastaa myös parhaiten talousarvioasetuksen vaatimuksia.

TAULUKKO 7. Hallinnonalan vuoden 2010 tulossopimusten sisältö.

Puolustusvoimat	Rakennuslaitos	Maanpuolustuskoulutusyhdistys
1. Toiminnalliset tulostavoitteet – Puolustuspoliittinen suunnittelu ja vaikuttaminen – Puolustuskyvyn kehittäminen – Puolustuskyvyn käyttö (tavoitteet 2010–2014) Liite 1: Toiminnalliset tulostavoitteet (<i>taulukko, kustannus, htv- ja tuotostietoja 2008–2013</i>) Liite 2: Puolustusvoimien raportointi Liite 3: Selvitystehtävät selonteon perusteella	1. Vaikuttavuustavoitteet 2. Toiminnalliset tulostavoitteet – Toiminnallinen tehokkuus – Tuotokset ja laadunhallinta – Henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen 3. Tulostavoitteiden toteutumisen seuranta Liite 1: (1) Kehittämishankkeita koskevat tulostavoitteet ja (2) Muut tulostavoitteet Liite 2: Tunnuslukujen kuvaus	1. Toimintasuunnitelman painopisteet 2. Tärkeimmät tavoitteet 3. Toiminnallinen tehokkuus – Taloudellisuus – Tuottavuus – Tuotokset ja laadunhallinta 4. Toiminnan menot ja tulot 5. Raportointi 6. Valtionhallinnon internet-raportointipalvelu Liite 1: Tunnuslukujen perusteiden kuvaus Liite 2: Tunnusluvut huomioiden Puolustusvoimien tilaama koulutus

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa puolustusministeriö viittaa Tulosohjauksen käsikirjaan, jonka kohdassa 4.3 on muun ohella sanottu, että tulossopimusten rakenne voi periaatteessa olla vaihteleva. Tärkeintä on, että rakenne on johdonmukainen ja kattava.

Puolustusvoimien tulossopimus

Puolustusvoimien tulossopimuksessa on yksi luku, toiminnalliset tulostavoitteet. Ratkaisu on sikäli looginen, että tuloksellisuuskäsitteistössä toiminnallisilla tulostavoitteilla tarkoitetaan niitä tavoitteita, jotka ovat toteutettavissa ja saavutettavissa ohjattavan yksikön omin voimin. Luku ja kaantuu edelleen kolmeen osaan seuraavasti:

1. Puolustuspoliittinen suunnittelu ja vaikuttaminen
 - 11 alakohtaa
 - 31 tavoitetta
2. Puolustuskyvyn kehittäminen
 - 18 alakohtaa
 - 47 tavoitetta
3. Puolustuskyvyn käyttö
 - 6 alakohtaa
 - 18 tavoitetta.

Kahden ensimmäisen osan alakohdat on otsikoitu toiminnasta lähteviksi, eikä niitä tai niiden alla olevia tavoitteita ole jäsenneilty vaikuttavuustavoitteiden alle. Puolustuskyvyn käyttö -osan alakohdat puolestaan on jäsenneilty talousarvioesityksen lukuperustelujen vaikuttavuustavoitteiden mukaisesti: toiminnalliset tavoitteet on tällöin kytketty niihin vaikuttavuustavoitteisiin, jotka on esitetty eduskunnalle talousarvioesityksessä.

Sopimuksen alakohdissa esitetään noin sata tavoitetta. Johtamisen, seurannan ja raportoinnin kannalta tavoitteita on paljon. Asetetut tavoitteet eivät kuitenkaan pääosaltaan ole tulostavoitteita vaan toimintaa kuvaavia ja ohjaavia. Esimerkiksi puolustuskyvyn kehittäminen -osassa ensimmäiset viisi tavoitetta ovat *lisätä yhteistyötä, luoda toimintatapamallit, jatkaa kehittämistä ja käyttöä, jatkaa toimenpiteitä sekä toimeenpanna ehdotukset*. Osa tavoitteista on muotoilultaan tyhjänpäiväisiä: "*Puolustusvoimien tulee kiinnittää erityistä huomiota sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen toimenpiteisiin.*" Mitä toimenpiteitä tämän perusteella pitikään tehdä? Kyseisen käsitteen määritelmä on esitetty myöhemmin Puolustusvoimien osavuosiraportissa⁴², mutta käsite olisi tullut avata jo tulossopimuksessa (luku 3.3.2 Tulossopimuksen raportointi).

Toimintaan liittyviä tavoitteita esitetään vielä erikseen tulossopimuksen liitteessä 3. Ne ovat sellaisia puolustushallinnolle annettuja selvitystehtäviä, jotka perustuvat valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon. Hieman epäselväksi jää, miten nämä tehtävät eroavat varsinaisen tulossopimuksen mukaisista tehtävistä, joista varsin moni on samantyyppistä hallinnollista toimintaa kuin edellä tarkoitettut selvitystehtävät.

Tavoitteiden toteuttamisen mitattavuus ja seurattavuus vaihtelee paljon. *Puolustusvoimat osallistuu* -tyyppisissä tavoitteissa toteutuminen on helppo todeta, mutta sen hyvyys voi olla vaikea mitata. Vaikeasti todennetta-

⁴² *Puolustusvoimien tulossopimus 2010. Pääesikunta, suunnitteluosasto. 31.8.2010. AG16081. 4472/16.03.02/2009.*

via tavoitteita ovat myös ne, joissa kyse on toimintatapojen laadullisesta muutoksesta. *"Puolustusvoimat tehostaa tietojenvaihtoa yli organisatorijojen"* -tavoitteen toteutumisen selvittäminen voi edellyttää laajamittaista selvitystyötä. *"Puolustusvoimat jatkaa myötävaikutusta lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisemisessä"* -tavoitteen toteutuminen on helpo todeta, mutta toimenpiteiden merkitys ja vaikutus syrjäytymisen ehkäisyyn on lähes mahdoton selvittää. Vaikeasti selvitettävissä voi olla myös niiden tavoitteiden toteutuminen, joissa Puolustusvoimien tulee tehdä laajempi uudistus. Tällainen on esimerkiksi *"Puolustusvoimat vastaa Ottawan jalkaväkimiinasopimuksen -- velvoitteista."*

Mitattavimmat tavoitteet on asetettu puolustuskyvyn käytölle. Mitattavia tavoitteita on kuusi, ja niiden tavoitetaso on esitetty taulukossa asteikolla 1–5. Tavoitetaso, mittariston perusteet ja arviointitekijät on kerrottu, ja ne ovat myös samat kuin talousarvioesityksessä. Toisaalta taulukko sisältää myös 11 toimenpidettä, joille ei esitetä tavoitetasoa vaan pelkästään toteuttamisvuosi.

Tulossopimuksen liitteenä on taulukko, jossa esitetään toiminnalliset tulostavoitteet -otsikon alla tietoja Puolustusvoimien kustannuksista, henkilötyövuosista sekä tuotoksista. Taulukon lukuja ei liene tarkoitettu varsinaisiksi tavoitteiksi vaan pikemminkin kuvaukseksi sekä nykytilanteesta että siitä, mitä sovittujen toimenpiteiden seurauksena tapahtuu. Tiedot ovat kahta poikkeusta lukuun ottamatta samat kuin talousarvioesityksen lukuperusteluissa⁴³.

Tulossopimuksen yhteys talousarvioesityksen tavoitteisiin on hieman epäselvä. Tulostavoitteiden tarkoituksena on se, että ne operationalisoisivat talousarviossa esitetyt tavoitteet; tulostavoitteet ovat siten talousarvion toimeenpanoa. Suurinta osaa Puolustusvoimien sopimuksen toiminnallisia tavoitteita on kuitenkin vaikea yhdistää talousarvion tavoitteistoon, koska tavoitteiden esittäminen ja ryhmittely eivät ole samanlaiset kuin talousarvioesityksessä.

Selvimmin talousarvioesityksen tavoiterakennetta vastaa puolustuskyvyn käyttö -osa, jossa tavoitteet on ryhmitelty pääosin samoin kuin talousarvioesityksen lukuperusteluissa (27.10). Erona tosin on se, että talousarvioesityksessä valmiutta koskeva tavoite on jaettu edelleen Pääesikunnan sekä Maa-, Meri- ja Ilmavoimien tavoitteiksi. Tulossopimuksessa valmiutta koskeva tavoite puolestaan esitetään Puolustusvoimille yhtenä kokonaisuutena. Tulossopimuksen näkökulmasta onkin loogista, että ministeriö oh-

⁴³ Poikkeukset: (1) Koulutetut ja varustetut sodan ajan joukot, TAE 360 000; tulossopimus 358 000, (2) Ilmavoimien päätukikohdat, TAE 6 kpl, tulossopimus tieto puuttuu.

jaa Puolustusvoimia yhtenä kokonaisuutena, ja Puolustusvoimien komentaja ohjaa edelleen puolustushaaroja. Toisaalta tulossopimuksesta ei käy ilmi, millä painokertoimilla eri puolustushaarat ovat vaikuttaneet lopullisen tavoitetiedon muodostumiseen. Tämä on alaotsikon Tulostavoitteiden julkaiseminen alta.

Talousarvioesityksen lukuperusteluissa ja tulossopimuksessa käytetyt tavoitteiden otsikot ja tavoitetekstien termit eroavat jossain määrin toisistaan. Talousarvioesityksessä käytetään esimerkiksi termiä tilannekuva ja tulossopimuksessa tilannetietoisuus; talousarvioesityksessä muiden viranomaisten tukeminen ja tulossopimuksessa muun yhteiskunnan tukeminen⁴⁴. Voi olla, että termien vaihtelulla ei ole käytännön merkitystä. Toisaalta jos niin on, voitaisiin yhtä hyvin käyttää täsmälleen samoja ilmaisuja.

Silloin kun tavoitteet talousarvioesityksessä ja tulossopimuksessa ovat samat, ovat myös tavoitetasot näissä asiakirjoissa pääosin samat. Pientä vaihtelua on valmiuden tavoitetasossa, joka on tulossopimuksessa 3,0. Talousarvioesityksessä – jossa tavoitteet on määritelty tarkemmin – tavoitetasot ovat 3,0/3,0/3,0/4,0. Muun yhteiskunnan tukemisen tavoitetaso on tulossopimuksessa 4,0, mutta talousarvioesityksessä, jossa tavoite on jaettu neljään osaan, tasot ovat 3,7/3,8/3,8/3,9. Sama toistuu kriisinhallinnassa.

Tavoitetason vaihtelun voi selittää se, että talousarvioesityksessä ja tulossopimuksessa käytetään eri tarkkuustasoa, joka on joko 0,1 tai 0,5. Voi olla niinkin, että vaihtelulla ei ole käytännön merkitystä. Toisaalta tavoitetasojen muuntuminen talousarviosta tulossopimukseen voi merkitä myös sitä, että tavoitteella ja tavoitetason asettamisella ei itse asiassa ole kovin paljon käytännön merkitystä, kun Puolustusvoimien kehittämiskohteita suunnitellaan.

Tulostavoitteiden ja tulossopimuksen mieltämistä talousarvion toimeenpanon osiksi edesauttaisi se, että tavoiterakenteet, tavoitteiden sisällöt ja tavoitetasot muodostettaisiin samalla logiikalla ja että ne pysyisivät muuttumattomina, ellei muutokseen ole perusteltua syytä.

⁴⁴ Muita eroavuuksia ovat

- TAE: "Puolustusvoimat ylläpitää aluevalvontajärjestelmää, joka pystyy alueellisen koskemattomuuden valvontaan ja alueloukkausten torjumiseen."
- Tulossopimus: "Puolustusvoimat toimeenpanee aluevalvonnan, jolla tulee kyetä alueellisen koskemattomuuden valvontaan ja turvaamiseen."
- TAE: "Puolustusvoimien tulee kehittää sotilaallisen kriisinhallinnan edellyttämiä kykyä ..." (27.10) sekä "Kriisinhallintaoperaatioihin osallistutaan valtiojohdon päätösten mukaisesti ja ylläpidetään valmiutta osallistua operaatioihin lyhyelläkin varoitusajalla." (27.30)
- Tulossopimus: "Puolustusvoimat osallistuu sotilaalliseen kriisinhallintaan valtiojohdon linjausten ja voimavarojen mukaisesti."

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen tulossopimus

Rakennuslaitoksen tulossopimuksessa tavoitteet jakaantuvat kolmeen osaan: (1) vaikuttavuustavoitteisiin, (2) toiminnallisiin tulostavoitteisiin sekä (3) kehittämishankkeita koskeviin ja muihin tavoitteisiin (jotka esitetään liitteessä). Rakenne on selkeä ja etenee yleisemmästä yksityiskohtaisempaan. Myös käsitteet ovat talousarvioasetuksen mukaisia.

Tulossopimuksen vaikuttavuustavoitteet vastaavat talousarvioesityksen lukuperustelujen tavoitteita (27.01). Vastaavuutta auttaa se, että talousarvioesityksessä rakennuslaitokselle on annettu "omat" vaikuttavuustavoitteet, vaikka lukuperustelujen tarkoitus olisi enemmänkin koota asianomaisen toimintalohkon tavoitteita yhteen.

Myös tulossopimuksen toiminnalliset tulostavoitteet vastaavat talousarvioesityksen tavoitteita vähäisin poikkeuksin⁴⁵.

Rakennuslaitoksen tulossopimuksessa kaikki vaikuttavuustavoitteet ja toiminnalliset tavoitteet on ilmaistu tunnuslukuina. Vaikuttavuustavoitteiden mittaaminen perustuu itsearviointiin. Toiminnallisten tulostavoitteiden tunnusluvut ovat pääosin tuotos- ja volyymitietoja. Myönteistä on se, että sekä asteikon 1–5 selitteet että tunnusluvut on kuvattu tulossopimuksen liitteessä.

Lisäksi rakennuslaitokselle esitetään "kehittämistavoitteina" ja "muina tavoitteina" yhteensä 15 tavoitekokonaisuutta. Nämä tavoitteet kohdistuvat tekemiseen. Toiminnallisten tavoitteiden toteutumisen mittaamista ja arviointia koskevat samat huomiot, kuin edellä on sanottu Puolustusvoimista.

Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen tulossopimus

Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen tulossopimuksessa tavoitteita esitetään kahdessa paikassa. Tärkeimmät tavoitteet -luku sisältää yhdeksän kohtaa. Niitä voisi luonnehtia paitsi tavoitteiksi myös toimintasuunnittelun painopistealueiksi tai prioriteeteiksi⁴⁶.

Lisäksi sopimuksessa on talousarvioasetuksen tuloksellisuuskäsitteiden mukaisesti tavoitteet taloudellisuudelle, tuottavuudelle, tuotoksille ja laadunhallinnalle sekä henkisten voimavarojen hallinnalle ja kehittämiselle. Nämä tavoitteet vastaavat talousarvioesityksen tavoitteita.

⁴⁵ Muutoksia on erityisesti tuotokset ja laadunhallinta -tavoitteissa.

⁴⁶ Esimerkiksi: "Koulutuksen arviointi- ja palautejärjestelmän kehittäminen" ja "MPK:n uuden tiedonhallintajärjestelmän käytön vakiinnuttaminen ..."

Talousarvioesityksen käsittelyn yhteydessä eduskunta lisäsi momentin 27.10.50 määrärahaa 255 000 eurolla (kokonaissumma 2 296 000 euroa). Tämän vuoksi eräät tulossopimuksen tavoitetasot eroavat talousarvioesityksen alustavista tulostavoitteista. Esimerkiksi taloudellisuudelle asetettujen tavoitteiden tavoitetaso on lopullisessa tulossopimuksessa alempi kuin talousarvioesityksessä.

Myönteistä on se, että tulossopimuksen liitteinä esitetään tunnuslukujen laskenta- ja arviointikaavat.

Tulostavoitteiden julkaiseminen Netra-tietopalvelussa

Valtion talousarvioasetuksen 14 §:n mukaan ministeriöiden tulee toimittaa vahvistetut tulostavoitteet Valtiokonttorille ja tavoitteet tulee julkaista yleisessä tietoverkossa saatavilla olevassa tietopalvelussa (Netra-palvelu). Tarkastuksessa selvitettiin, onko vuoden 2010 tavoitetiedot julkaistu palvelussa ja ovatko julkaistut tavoitteet samat kuin tulostavoiteasiakirjassa.

Kaikkien puolustushallinnon tulosohjattujen yksiköiden tulostavoitetiedot on esitetty Netrassa. Tiedot olivat myös pääosiltaan tulossopimusten tietosisältöjä vastaavat. Muutamien tavoitteiden tai tunnuslukujen tavoitetasot poikkesivat Netrassa siitä, mitä ne olivat tulossopimuksessa.

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen ja Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen tiedot Netrassa vastasivat tulostavoiteasiakirjoissa ilmaistuja. Lisäksi Netrassa on raportoitu rakennuslaitoksen henkisten voimavarojen hallinnan ja kehittämisen osalta tavoitteita henkilötyövuosiksi, työtyytyväisyyden tasoksi ja eläkkeellelähtöiksi. Talousarviossa ei ole lainkaan esitetty tällaisia tavoitteita.

Tarkastushavaintojen mukaan tulossopimuksissa päätetyt ja Netrassa julkaistut tavoitteet poikkesivat jonkin verran talousarvioesityksen alustavien tulostavoitteiden tavoitetasosta, mikä johtuu tulossopimusneuvotteluissa tehdyistä tavoitteiden tarkennuksista. Lisäksi joidenkin tavoitteiden sanamuoto oli hieman muuttunut talousarvioesityksen ja tulossopimuksen solmimisen välillä. Teknisenä huomiona voi todeta sen, että Netrassa vi-rastokohtaiset tulostavoitetiedot esitettiin eri järjestyksessä kuin talousarviossa. Tämä heikensi hieman erityisesti taulukkomuodossa olevien tietojen vertailtavuutta.

Puolustusministeriön sisäinen tulosohjaus

Tarkastuksessa arvioitiin myös puolustusministeriön sisäiset, kansliapäällikön eri yksiköiden tai osastojen kanssa tekemät seitsemän tulossopimus-

ta⁴⁷. Tulossopimukset laaditaan kansliapäällikön sekä turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristön pääsihteerin, hallintoyksikön johtajan, tiedotusyksikön päällikön ja tarkastusyksikön johtajan sekä hallintopoliittisen osaston, puolustuspoliittisen osaston ja resurssipoliittisen osaston päälliköiden välillä. Tulossopimuksissa esitettiin yksikön tai osaston toimintatapa, toiminnan painopistealueet, mahdolliset keskeiset hankkeet ja neljässä tulossopimuksessa myös toimintatapa. Taulukosta 8 käyvät ilmi ministeriön yksiköille asetettujen toiminnallisten tulostavoitteiden lukumäärät vaikuttavuustavoitteittain.

TAULUKKO 8. Puolustusministeriön yksiköiden ja osastojen toiminnalliset tulostavoitteet vuonna 2009 lukumäärinä vaikuttavuustavoitteittain esitettynä.

Vaikuttavuustavoite: Yksikkö:	Puolustuspoliittinen valmistelu ⁴⁸	Hallinnonalan ohjaus	Kansallinen puolustus	YETT	Osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan	Muut keskeiset tulostavoitteet	Tavoitteita yhteensä
TPAK-sihteeristö	1	-	-	7	2	1	11
Hallintoyksikkö	-	-	-	-	-	12	12
Tiedotusyksikkö	-	-	-	-	-	11	11
Tarkastusyksikkö	1	4	1	-	1	1	8
Hallintopoliittinen osasto	2	3	-	-	-	2	7
Puolustuspoliittinen osasto	11	9	10	3	4	-	37
Resurssipoliittinen osasto	2	9	3	-	1	6	21
Tavoitteita yhteensä	17	25	14	10	8	33	106

Tavoitetaso oli harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta asetettu tasolle 4 (asteikolla 1–5). Hallintopoliittisen osaston tulostavoitteissa ei ollut lainkaan numeerisia mittareita. Niiden tavoitetaso ilmaistiin tavoitteen toteutumisenä: toteutetaan kehittämissuunnitelma, laaditaan tutkimustoiminnan

⁴⁷ Tarkastuksen suorittamisen aikaan 10.2.2010 tulossopimuksia vuodeksi 2010 ei ollut vielä allekirjoitettu.

⁴⁸ Vaikuttavuustavoite puolustuspolitiikalle on jaettu puolustuspolitiikan valmisteluun ja hallinnonalan ohjaukseen.

kehittämissuunnitelma, toteutetaan lainsäädäntöhanke, luodaan toimintatavat jne. Yksikään tulossopimus ei sisällä arvosteluasteikon määritelmää, vaikka sellainen on talousarvioesityksessä. Tulostavoitteen toteutumista kuvaavana mittarina esitettiin usein arvio (asteikolla 1–5) esimerkiksi toiminnan riittävydestä, vaikuttavuudesta, toimivuudesta, tarkoituksenmukaisuudesta taikka toimivuuden ja tehokkuuden lisääntymisestä.

Tarkastuksessa havaittiin, että peräkkäisten vuosien tulostavoitteet ja tavoitetasot eivät ole keskenään suoraan vertailukelpoisia, vaikka ne kuvaisivatkin samaa ilmiötä. Vaihtelu heikentää niiden vertailtavuutta, vaikka toisaalta tällaiset muutokset voivatkin heijastaa aktiivista toimintaa tulostavoitteiston ja mittariston kehittämiseksi.

Tarkastuksessa arvioitiin lähemmin resurssipoliittisen osaston vuoden 2009 tulossopimuksen puolustuspolitiikka-vaikuttavuustavoitteeseen sisältyvän hallinnonalan ohjaus -tavoitteen sisältöä⁴⁹. Puolustusministeriötä pyydettiin esittämään selvitys siitä, millä perusteella arvioidaan tulostavoitteen Tehokas, ajanmukainen ja luotettava taloussuunnittelu, talousarvion toimeenpano sekä talouden seuranta ja raportointi. Saadun tiedon mukaan tavoitteen saavuttamista arvioidaan seuraavilla perusteilla⁵⁰:

- Puolustusministeriön hallinnonalan kehys- ja talousarviovalmistelu, talousarvion toimeenpano ja hallinnonalakohtainen raportointi ovat osa valtionhallinnon yhteisiä prosesseja, joten hallinnonalalla tulee omalta osaltaan olla kyky vastata näiden valtionhallinnon yhteisten prosessien toimivuudelle ja sisällölle asetettuihin vaatimuksiin sekä kyky käyttää näissä prosesseissa valtiokonsernin yhteisiä tietojärjestelmiä. Lisäksi puolustusministeriöllä tulee olla kyky reagoida tulosoikeuden keinoin alaisten virastojen toimintaan.
- Tavoitteen saavuttamista vuonna 2009 arvioidaan erityisesti seuraavien seikkojen perusteella:
 1. Onko hallinnonalan taloussuunnitteluasiakirjat valmisteltu valtiovarainministeriön laadintamääräyksiä ja määräaikoja sekä puolustusministeriön johdon linjauksia noudattaen?
 2. Onko hallinnonalan vuoden 2009 talousarvion tilijaottelu ja sen muutokset sekä talousarvion toimeenpano-ohjeet valmisteltu viipymättä talousarvion ja lisätalousarvioiden hyväksymisen jälkeen, mikä antaa tarvittavat edellytykset talousarvion toimeenpanolle sekä määrärahojen ja valtuuksien käytölle hallinnonalan virastoissa?
 3. Onko kuvaus puolustusministeriön toimialan vuoden 2008 toiminnan tuloksellisuudesta valmisteltu valtiovarainministeriön laadintamää-

⁴⁹ Puolustusministeriön resurssipoliittisen osaston tulossopimus 4.2.2009, sivu 3.

⁵⁰ Puolustusministeriön talousyksikön vastaus 22.2.2010.

- räyksiä ja määräaikoja sekä puolustusministeriön johdon linjauksia noudattaen?
4. Onko puolustusministeriön osavuosisalaukset vuodelta 2009 ja tilinpäätöskannanotot vuodelta 2008 alaisille virastoille valmisteltu määräjassa ja puolustusministeriön johdon linjauksia noudattaen siten, että ne antavat riittävät perusteet mahdollisesti tarvittaville korjaaville toimille?
 5. Onko asiakirjojen valmisteluprosessin aikana annettu ministeriöiden osastoille ja erillisyksiköille riittävät mahdollisuudet esittää näkemyksensä asiasta?
 6. Onko hallinnonalan taloussuunnittelu, talousarvion toimeenpano sekä talouden seuranta ja raportointi muilta osin riittävää hallinnonalan ohjauksen tarpeisiin?

Arviointi perustuu itsearviointiin, jossa otetaan huomioon erityisesti eduskunnalta, puolustusministeriön johdolta, valtiovarainministeriöstä ja tarkastusvirastosta saadut palaukset.

Tarkastuksen perusteella arviointi on uskottavaa ja perustuu tulostavoitteen kannalta keskeisiin seikkoihin.

Puolustusvoimien tunnusluvut

Ollennainen osa tulosohejasta on ohjattavan yksikön kyky muuntaa tulosopimuksessa annetut tavoitteet operatiiviseksi toiminnaksi, seurata ja arvioida tämän toiminnan onnistumista ja raportoida onnistumisesta ohjaukselle yksikölle. Tarkastuksessa arvioitiin, miten hyvin Puolustusvoimien sisäiset tunnusluvut tuottavat johtamisen ja ohjauksen tarvitsemää tietoa.

Puolustusvoimat on jaettu neljään tulosalueeseen: tilannekuva, valmius, muiden viranomaisten tukeminen sekä sotilaallinen kriisinhallinta. Hallintoon ja tukeen on sisällytetty ne taustatoiminnot, joilla tuetaan varsinaisten tulosalueiden tulosten aikaansaamista⁵¹. Tulosalueet on edelleen jaettu sellaisiin toimintoihin, joille on laadittu tunnuslukuja.

Tunnusluvuista ilmenee se, mihin Puolustusvoimien tulosalueeseen ja toimintoon ne kohdentuvat. Tunnusluvut on myös merkitty tunnistella sen mukaan, onko kyseessä suorite (S), vaikuttavuus (V), tuottavuus (T), taloudellisuus (E), tuotannontekijä (R) vai muu tieto (M). Laadullisissa mittareissa saavutusarvojen kuvauksessa käytetään viisiportaista asteikkoa 1–5. Tunnusluvut on jaettu kolmeen käyttöluokkaan: Käyttöluokitus J =

⁵¹ *Puolustusvoimien tulosalueet ja toiminnot. PESUUNNOS HSM002 toiminnan ja resurssien suunnittelu sekä seuranta, liite 4.*

Puolustusvoimien kokonaisjohtamisen näkökulma, käyttöluokitus A = toimialanäkökulma, muun muassa normitus, ohjaus ja kehittäminen sekä käyttöluokitus T = tilastotieto, muun muassa sisäiset trendit tai ulkoiset muut viranomaiset.

Erikseen on määritelty se, että raportoitavaa tunnuslukua ei toimiteta Pääesikuntaan. Vastuullinen Puolustusvoimien tulosityksikkö määrittelee sen, mitä raportteja se alaisiltaan tulosityksiköiltä tarvitsee. Julkiset tunnusluvut kootaan ja ylläpidetään SAP BI-tietovarastossa ja salaiset tunnusluvut erillisellä taulukolla. Tunnuslukujen muutokset tehdään kerran vuodessa, jolloin Pääesikunnan suunnitteluosasto kerää esikuntien, osastojen tai tulosityksiköiden esitykset. Muutokset tehdään SAP-järjestelmään niin, että päivitetty tai uudet tunnusluvut ovat käytettävissä vuosiraportin laatimisen jälkeen huhtikuun alussa. Jokainen tulosityksikkö tarkistaa syöttämänsä tunnusluvut SAP-järjestelmästä ennen tulos- ja vuosiraporttinsa määräaika. Näin varmistutaan siitä, että tunnuslukujen laskenta täsmää puolustushaara- ja Puolustusvoimat-tasoilla. Osa tunnusluvuista siirretään Valtiokonttorin Netra-tulostietojärjestelmään, jossa raportoidaan valtion talousarviossa esitettyjä tulostavoite- ja toteumatietoja. Puolustusvoimien käyttämien tunnuslukujen lukumäärät tulosalueittain käyvät ilmi taulukoista 9 ja 10.

TAULUKKO 9. Puolustusvoimien käyttämät julkiset ja luottamuksellisuusluokitellut tunnusluvut tulosalueittain.

Tulosalue	Toiminnot, lkm	Tunnusluvut, lkm
Tilannekuva	3	31
Valmius	18	145
Muiden viranomaisten tukeminen	1	5
Sotilaallinen kriisinhallinta	2	10
Hallinto ja tuki	12	39
Yhteensä	36	230

TAULUKKO 10. Puolustusvoimien käyttämät salaisina ja luottamuksellisina raportoitavat tunnusluvut tulosalueittain.

Tulosalue	Toiminnot, lkm	Tunnusluvut, lkm
Tilannekuva	3	12
Valmius	9	43
Hallinto ja tuki	1	3
Yhteensä	13	58

Tarkastuksessa tarkasteltiin syvällisemmin tulosalueen 2 (valmius) julkisia ja luottamuksellisuusluokiteltuja tunnuslukuja. Niitä oli 188, joista 43 on luokiteltu salassa pidettäviksi. Tunnusluvut ovat selkeitä ja helposti ymmärrettäviä. Niistä monet ovat konkreettisia, lukumääräisesti arvioitavia seikkoja, tai ne kuvaavat tuottavuutta taikka taloudellisuutta. Laskentakaavat ja muut selitteet edesauttavat kuvattavana olevien seikkojen ymmärtämistä.

Tunnuslukujen joukossa oli myös maanpuolustustahtoa, varusmiesten fyysistä kuntoa, varusmieskoulutuksen laatua ja varusmiespalveluksen keskeyttämistä kuvaavia tunnuslukuja. Tämän vuoksi onkin yllättävää, ettei hallinnonalalla ole asetettu varsinaisia laatutavoitteita sotilaallisen maanpuolustuksen tuotoksille ja laadunhallinnalle. Tarkastuksen yhteydessä Pääesikunnan suunnitteluosasto esitti näkemyksen, jonka mukaan laadullisten tavoitteiden asettamista rajoittaa se, että Puolustusvoimat ei suoranaisesti voi itse vaikuttaa edellä mainittuihin seikkoihin. Lisäksi laatu-ulottuvuuden katsottiin jo sisältyvän joukkotuotannon tavoitteisiin. Laadullisia seikkoja seurataan muun muassa henkilöstötilinpäätöksissä sekä Puolustusvoimien komentajan tekemässä arviossa, vaikka niille ei ole asetettukaan varsinaisia tavoitteita.

Tarkastuksen perusteella Puolustusvoimilla on kattava määrä tunnuslukuja. Niiden mittaaminen ja raportointi on yksityiskohtaista, ja raportoinnin vastuut on myös selkeästi määritelty. Tarkastuksen yhteydessä kiinnitettiin kuitenkin huomiota siihen, että tavoitteiden keskinäinen hierarkia ja priorisointi ovat epäselviä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa puolustusministeriö toteaa, että hallinnonalalla on vain muutama virasto ja laitos. Niiden toiminnan erilaisuus ja laajuus on huomioitu tehtäessä tulossopimuksia, jotka on koottu hallinnonalan tulostavoiteasiakirjaan.

3.2.3 Puolustusmateriaalihankintojen ohjaus

Puolustushallinnon määrärahat olivat vuoden 2010 varsinaisessa talousarviossa 2 709 miljoonaa euroa. Määrärahoista vajaa kolmannes eli 698 miljoonaa euroa osoitettiin puolustusmateriaalihankintoihin; ne on budjetoitu erilliselle momentille 27.10.18⁵². Puolustusmateriaalihankintojen lisäksi Puolustusvoimat hankkii myös huomattavan paljon palveluita ja materiaalia, jota ei ole luokiteltu puolustusmateriaaliksi. Näistä hankinnoista aiheutuvat menot katetaan Puolustusvoimien toimintamenomomentilta (27.10.01). Puolustusmateriaalihankintojen merkittävyyden vuoksi tarkastuksessa selvitettiin, miten puolustusministeriö hallitsee hallinnonalan hankintojen kokonaisuutta ja onko tämä järjestelmä riittävä.

Puolustusministeriön oman määritelmän mukaan ministeriö ohjaa hankintatointaan keskitetysti puolustushallinnon hankintastrategian mukaisesti. Materiaalipoliittinen ohjaus on ministeriössä organisoitu siten, että siitä vastaa materiaaliyksikkö, joka on puolestaan resurssipoliittisen osaston osa. Lisäksi ministeriössä toimii kaksi vakinaista työryhmää, joiden kokoonpanoon kuuluu sekä puolustusministeriön että Puolustusvoimien edustajia. Nämä ryhmät ovat puolustushallinnon materiaalipoliitiikan johtoryhmä ja puolustusministeriön kaupallinen johtoryhmä. Ohjaus pitkällä aikavälillä perustuu materiaalipoliittiseen strategiaan, ja siitä johdetaan tulostavoitteita tulossopimuksiin.

Puolustusministerin ja Puolustusvoimien komentajan välisissä tulosso-
pimuksissa annetaan Puolustusvoimille tulostavoitteita materiaaliasioissa
normaalin tulosohjauksen periaatteiden mukaisesti. Esimerkiksi vuodeksi
2010 Puolustusvoimille on asetettu muun muassa seuraavia tulostavoitteita:

- Puolustusvoimien tulee lisätä kehittämissohjelmiin liittyvää yhteistyötä ministeriön kanssa ajantasaisen ohjauksen sekä eri resurssipoliittisten ja konserniohjauksen näkökohtien huomioon ottamiseksi kokonaisvaltaisesti ja oikea-aikaisesti.
- Luodaan toimintatapamallit kiinteämmälle yhteistyölle Puolustusvoimien ja puolustusministeriön kesken.
- Puolustusvoimat jatkaa kehittämissohjelmien, tilausvaltuuksien, hankkeiden ja hankintojen tilannekuvajärjestelmän kehittämistä.
- Puolustusvoimat jatkaa toimenpiteitä siirtyvien erien⁵³ pienentämiseksi.

⁵² *Ko. momentin lisäksi materiaalihankinnoissa käytetään momenttia 27.01.29 (Puolustusministeriön hallinnonalan arvonalisäveromenot); momentin arviomääräraha oli vuoden 2010 varsinaisessa talousarvioesityksessä 303 miljoonaa euroa. Hawk Mk 66 -koneiden hankintaan oli aiemmin (viimeksi vuodeksi 2008) erillinen määräraha.*

⁵³ *Siirtyvillä erillä tarkoitetaan siirtyviä määrärahoja.*

Puolustusministeriön kaupallisen johtoryhmän tehtävänä on valmistella suurimmat materiaalihankinnat puolustusministerin päätöksentekoa varten.

Puolustushallinnon materiaalipolitiikan johtoryhmä puolestaan valmistelee materiaalipoliittista päätöksentekoa ja ohjaa materiaalipolitiikan toteutumista. Käytännössä se muun muassa tarkastaa hankkeiden ja niihin kuuluvien merkittävien hankintojen hankesuunnitelmat, aikataulut, seurannaisvaikutukset, hankintojen tietopyynnöt, kotimaiseen teollisuuteen luotavan ylläpitokyvyn suunnitelman, käynnissä olevat ja käynnistyvät kansainväliset yhteishankkeet sekä niiden vaikutukset suunnitelmiin ja tilausvaltuuksiin sisällytettävien hankkeiden valmiusasteen. Lisäksi johtoryhmän tulee seurata materiaalipolitiikan toteutumista, määrärahojen käyttö- ja sitomistilannetta sekä hankkeiden etenemistä.

Hankintojen ohjausta tehostaa myös se, että suurimmat hankinnat tulee käsitellä myös valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa⁵⁴. Valiokunnan tehtävänä on ennakollinen finanssivalvonta. Valiokunta käsittelee sellaiset asiat, joilla on huomattava taloudellinen tai muu merkitys. Vuoden 2009 aikana raha-asiainvaliokunta käsiteli 13 puolustushallinnon valmistelemaa asiaa, joista hankintoja oli kahdeksan. Muut viisi liittyivät materiaalin myyntiin sekä vuokrasopimusten uusimiseen⁵⁵.

Tarkastushavaintojen mukaan puolustusministeriön ohjaus materiaalipoliittisissa asioissa on muuhun ministeriön Puolustusvoimiin kohdistaman ohjaukseen verrattuna voimakasta, mikä on tarkastuksen perusteella perusteltua. Tämä perustuu osin edellä mainittujen johtoryhmien toimintaan. Ohjausotteen vahvuutta lisää myös se, että ministeriö toimii varsinaisen ohjauksen lisäksi myös päätöksentekijänä materiaaliasioissa. Voimassa olevan ohjeistuksen mukaan puolustusministeri tekee päätökset sellaisista hankinnoista, joiden kokonaishinta ilman arvonlisäveroa ylittää 4 000 000 euroa. Tällaisia päätöksiä puolustusministeri on vuosittain tehnyt noin 50.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa puolustusministeriö ilmoittaa, että se on nähnyt tarpeen ohjata voimallisesti Puolustusvoimia materiaalipolitiikan alueella muun muassa kotimaisen työllisyyden edistämisen, huoltovarmuuden turvaamisen sekä valtuusvarojen suunnittelun ja käytön oikea-aikaisuuden kehittämisen vuoksi.

⁵⁴ Raha-asiainvaliokunnan tehtävistä ks. valtioneuvoston ohjesäännön 27 §.

⁵⁵ Hankinnat liittyivät ilmatorjuntaohjusjärjestelmään, tutkavalvontaan, koulutusampumatarvikkeisiin ja kranaatinheittimiin, operatiivisiin johtamisjärjestelmiin, Hornet-ylläpitopäivitykseen, SAP-tietojärjestelmään sekä kaksi hankintaa kuljettajaopetukseen ja -koulutukseen.

3.3 Raportointi

Tarkastuskysymyksenä oli, onko puolustusministeriön hallinnonala raportoinut oikeat ja riittävät tiedot hallinnonalan toiminnasta, taloudesta ja tuloksista. Raportointia tarkastettiin kolmesta näkökulmasta:

1. Ovatko tilivirastojen tilinpäätöslaskelmat ja toimintakertomusten tiedot oikeat ja riittävät?
2. Onko tulosohjattujen yksiköiden raportointi ollut riittävää?
3. Onko raportointi eduskunnalle valtion tilinpäätöskertomuksessa ollut riittävää?

Tarkastushavainnot on esitetty kysymysten mukaan jaettuina luvuissa 3.3.1–3.3.3. Tilinpäätöslaskelmien ja toimintakertomusten tietojen tarkastelu perustuu tarkastusviraston vuosien 2007–2009 tilintarkastuksissa tehtyihin havaintoihin. Tulosohjattujen yksiköiden raportointia arvioitiin ensisijaisesti osavuosiraporttien perusteella.

3.3.1 Tilinpäätökset ja toimintakertomukset

Valtion tilivirastojen (talousarvioasetuksen muutoksella (1786/2009) 1.1.2010 lukien kirjanpitoyksikköjen) tilinpäätöksistä säädetään valtion talousarviosta annetun asetuksen kahdeksannessa luvussa (61–68 §). Seuraavassa on koottu keskeiset tarkastushavainnot puolustusministeriön hallinnonalan tilivirastojen tilinpäätösten ja niihin sisältyvien toimintakertomusten tiedoista. Ensin tarkastellaan tilinpäätöslaskelmia, tämän jälkeen toimintakertomusten tietoja toiminnallisesta tehokkuudesta sekä lopuksi muita tilinpäätös- ja toimintakertomustietoja.

Tilinpäätöslaskelmat

Puolustusministeriön vuosien 2007 ja 2008 tilinpäätökset sisälsivät kaikki talousarvioasetuksen mukaiset tilinpäätöslaskelmat. Vuoden 2007 laskelmat ja niiden liitetiedot oli esitetty olennaisilta osin oikein. Vuoden 2008 tilinpäätöksessä talousarvion toteutumalaskelman tarkastuksessa kuitenkin havaittiin, että talousarviomomentilta 27.01.01.92 (Puolustusministeriön toimintamenot) oli talousarvion vastaisesti maksettu kunnostus- ja muutostöihin liittyviä menoja. Muilta osin vuoden 2008 tilinpäätöksen sisältämät laskelmat oli laadittu oikein. Puolustusministeriön vuoden 2009 tilintarkastuksessa havaittiin, että tilinpäätöksen laskelmat ja liitteet oli laadittu asianmukaisesti lukuun ottamatta yhtä, lähinnä muodollista puutetta.

Puolustusvoimien tilinpäätöksissä on kaikkina vuosina 2007–2009 ollut puutteita valtuuksista ja niiden käytöstä annetuissa tiedoissa (ks. myös luku 3.1.4 kohta Tilausvaltuuksien käyttö). Vuoden 2007 tilinpäätöksen talousarvion toteutumatlaskelman yhteydessä esitettävää laskelmaa valtuuksista ja niiden käytöstä ei voitu pitää oikeana ja riittävänä, koska Puolustusvoimien Valtiokonttorille toimittamat tiedot eivät täsmänneet Puolustusvoimien vuoden 2007 tilinpäätöksessä valtuuksien käytöstä esitettyihin tietoihin. Muilta osin tilinpäätöslaskelmat antoivat olennaisilta osin oikeat ja riittävät tiedot. Vuoden 2008 tilinpäätöksen talousarvion toteumatlaskelman tietoja valtuuksista ja niiden käytöstä ei voitu pitää oikeina ja riittävinä, koska Valtiokonttorille toimitetut tiedot eivät täsmänneet kaikilta osin talousarvion toteutumatlaskelman tietoihin. Kokonaisuutena Puolustusvoimien tilinpäätöslaskelmat kuitenkin antoivat oikeat ja riittävät tiedot.

Vuoden 2009 tilintarkastuksessa on havaittu talousarvion toteumatlaskelman valtuuksia koskevassa osassa sellaisia puutteita, joilla on vaikutusta laskelmassa annettujen tietojen luotettavuuteen. Puolustusvoimien valtuusseurannasta (PVSAP) valtuustietojen kirjausketjua (audit trail) talousarvion toteutumatlaskelmaan ei voitu tarkastuksessa luotettavalla tavalla selvittää. Puolustusvoimien Valtiokonttorille valtuuksien käytöstä toimitettamat tiedot vuodelta 2009 eivät täsmänneet kaikilta osin talousarvion toteutumatlaskelmassa valtuuksien käytöstä annettuihin tietoihin. Tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan Valtiokonttorille toimitettuihin tietoihin on tehty korjauksia myöhemmin.

Puolustusvoimien toimintamenojen (27.10.01) valtuus (Toimintamenojen tilausvaltuus 2008) on ylitetty. Vuoden 2009 talousarviossa edellä mainittua valtuutta on uusittu yhteensä 1 622 000 euroa, mutta valtuuksia käytettiin yhteensä 2 822 000 euroa. Ylitys on siten 1 200 000 euroa.

Vuoden 2009 tilintarkastuksen perusteella *Puolustushallinnon rakenslaitoksen* tilinpäätöksen sisältämät laskelmat antoivat oikeat ja riittävät tiedot. Myös *Puolustushallinnon palvelukeskuksen* vuoden 2009 tilinpäätöksen sisältämät laskelmat ja liitteet todettiin laadituiksi säädösten ja määräysten mukaisesti. Palvelukeskuksen tase-erittelyjen tarkastuksessa havaittiin, että käyttöomaisuuskirjanpitoa ei ole järjestetty asianmukaisesti.

Puolustusmateriaalin arvo

Talousarvioasetuksen 66 §:n mukaan kirjanpitoyksikön tilinpäätöksessä olevaan taseeseen otetaan erillisinä omaisuuserinä kirjanpitoyksikön hallinnassa oleva kansallisomaisuus, käyttöomaisuus, vaihto-omaisuus ja rahoitusomaisuus. Asetuksen 66 a §:n mukaan "taseeseen merkitään riittävästi eriteltyinä vastaaviin kansallisomaisuuden ja käyttöomaisuuden han-

kintamenojen ja muiden pitkävaikutteisten menojen poistamaton osa." Puolustusministeriön hallinnonalalla keskeistä käyttöomaisuutta on puolustusmateriaali.

Puolustusmateriaali muodostaa valtion kirjanpidossa poikkeuksen siinä mielessä, että sen "poistamatonta osaa" ei merkitä kirjanpidossa taseeseen vaan puolustusmateriaalin hankintameno kirjataan kokonaan hankintavuoden kuluksi. Tämä perustuu valtion talousarvioesityksen yksityiskohtaisten perustelujen yleisiin määräyksiin. Niissä puolustusmateriaalin hankkiminen (momenttien numerotunnukset 18 ja 19) on luettu kulutusmenoksi. Näin ollen nykyinen menettely on ollut voimassa olevien määräysten mukainen. Se on perustunut kansainväliseen käytäntöön. Toisaalta ainakin Ranska, Ruotsi⁵⁶, Uusi Seelanti⁵⁷, Yhdistynyt kuningaskunta ja Yhdysvallat⁵⁸ kirjaavat hankintamenojen taseeseen ja tekevät siitä poistot sekä kirjaavat muut taseeseen kirjatun materiaalin menetykset.

Puolustusvoimien taseessa aineellisten hyödykkeiden arvo olikin 31.12.2009 yhteensä vain 167 miljoonaa euroa, vaikka Puolustusvoimat on käyttänyt puolustusmateriaalin hankintaan keskimäärin noin 500 miljoonaa euroa vuodessa⁵⁹. Mikäli puolustusmateriaalin poistoajaksi oletetaan 20 vuotta, tasearvo olisi karkeasti noin 5 miljardia euroa. Osalla puolustusmateriaalista poistoaika on vielä edellä sanottua pidempi. Puolustusvoimat on päätenyt tätä pienempään lukuun: jokin aikaa sitten se on arvioinut, että puolustusmateriaalin tasearvo on noin 3,5–4,0 miljardia euroa.

Materiaalin käyttökelpoisuutta toki seurataan Puolustusvoimien sisällä, mutta Puolustusvoimien tilinpäätös antaa epätoden kuvan Puolustusvoimien hallussa olevan materiaalin arvosta. Kirjaustavan vuoksi puolustusmateriaalin arvo ei myöskään sisälly valtion tilinpäätöksessä olevaan taseeseen⁶⁰.

⁵⁶ Ruotsi: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/14/41/65/ffc31f76.pdf> ja <http://www.regeringen.se/content/1/c6/14/41/65/ffc31f76.pdf> (tilinpäätöksessä s. 70).

⁵⁷ Uusi Seelanti: <http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/reporting/accounting/property/val-guidance-property.pdf>.

⁵⁸ USA: raportti

http://comptroller.defense.gov/afr/fy2010/Fiscal_Year_2010_DoD_Agencywide_Agency%20Financial%20Report.pdf, s. 88.

⁵⁹ Pelkästään vuosina 1998–2010 maanpuolustuskaluston hankintoja (lkp 456) tehtiin yhteensä 6 234 miljoonaa euroa (luvut on laskettu yhteen nimellisarvoisina ja vuosi 2010 huomioitu vain syyskuuhun asti).

⁶⁰ Valtion taseessa 31.12.2009 koneiden ja laitteiden tase-arvo oli noin 560 miljoonaa euroa (Valtion tilinpäätöskertomus 2009, osa III, kohta 1.3). Luku tarkoittaa kaikkien valtion budjettitalouteen kuuluvien ministeriöiden, virastojen ja laitosten koneiden ja laitteiden tase-arvon yhteismäärää.

Valtion taseen loppusumma 31.12.2009 oli lähes 55 miljardia euroa. Puolustusmateriaalin arvolla on merkitystä tähänkin lukuun nähden.

Tarkastuskertomuksessa antamassaan palautteessa puolustusministeriö ilmoittaa, että se ei näe tarkoituksenmukaiseksi sitä, että puolustusmateriaali otettaisiin taseeseen vastaavasti kuin valtion muutkin omaisuuserät. Ministeriö korostaa, että julkisiin tase-erittelyihin ei tule sisällyttää sellaisia yksityiskohtaisia puolustusmateriaalin erittelyjä ja arvotietoja, jotka on tarpeen pitää maanpuolustuksen edun vuoksi salassa.

Toimintakertomusten tiedot toiminnallisesta tehokkuudesta

Toimintakertomuksessa esitettävistä toiminnallisen tehokkuuden tiedoista säädetään talousarvioasetuksen 65 §:ssä. Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan toimintakertomuksen tulee sisältää tärkeimmät tiedot toiminnan taloudellisuudesta ja tuottavuudesta, maksullisen toiminnan tuloksesta ja kannattavuudesta sekä yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuudesta ja näiden kehityksestä (toiminnallisen tehokkuuden tiedot).

Puolustusministeriön vuosien 2007–2009 toimintakertomuksissa esitetyt tiedot toiminnallisesta tehokkuudesta eivät olleet oikeat ja riittävät. Pääasiallisena syynä puutteisiin ovat olleet olennaiset arvionvaraisuudet työ- ja kustannusten kohdentamisissa. Ministeriössä on vuonna 2010 otettu käyttöön työajan kohdentaminen toiminnolle. Puolustusministeriön mukaan tämä antaa aikaisempaa paremmat edellytykset asettaa toiminnalliset tulostavoitteet tuloksellisuuden osa-alueille.

Puolustusvoimien vuoden 2007 toimintakertomuksessa ei esitetty toiminnallista tehokkuutta koskevia tietoja, vaikka mitattavia tavoitteita toiminnan tuloksellisuudelle oli asetettu. Näin ollen toiminnallisesta tehokkuudesta esitettyjä tietoja ei voitu pitää oikeina ja riittävinä. Vuoden 2008 toimintakertomuksessa Puolustusvoimat esitti pääsääntöisesti tulossopimuksessa esitettyjen tavoitteiden toteumatiedot, mutta toiminnallisesta tehokkuudesta esitettyjä tietoja ei voitu pitää oikeina ja riittävinä, koska tiedot olivat menopohjaisia ja Puolustusvoimilta puuttui kattava työajanseuranta. Samasta syystä vuoden 2009 toimintakertomuksenkaan tietoja toiminnallisesta tehokkuudesta ei voitu pitää oikeina ja riittävinä. Toimintakertomuksessa esitettiin tulossopimuksessa annettujen tavoitteiden mukaiset toteumatiedot mutta myös sellaisia toteumatietoja tuottavuudesta ja taloudellisuudesta, joille ei ole asetettu erillisiä tulostavoitteita. Toiminnan taloudellisuudesta on myös esitetty menotietoja tulosalueittain sekä kustannuspohjaisia tietoja tulosityksiköittäin. Vuoden 2009 toiminnalliset tiedot olivat kuitenkin kattavampia kuin aiemmilta vuosilta esitetyt.

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen toimintakertomusten tiedot toiminnallisesta tehokkuudesta olivat oikeat ja riittävät kaikissa vuosien 2007–2009 toimintakertomuksissa.

Myös *Puolustushallinnon palvelukeskuksen* taloudellisuus- ja tuottavuustiedot vuosien 2008 ja 2009 toimintakertomuksissa ovat pääosin tunnuslukuja, ja esitettyjä tietoja voitiin pitää kokonaisuutena oikeina ja riittävinä.

Muut tilinpäätös- ja toimintakertomustiedot

Puolustusministeriön toimintakertomuksessa esitetyn sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman laadinnassa havaittiin puutteita sekä vuonna 2007 että vuonna 2008. Vuoden 2008 lausumasta ei käy selville, miten arviointi on tehty ja miten se kattaa talousarvioasetuksen 69 §:ssä mainitut osa-alueet. Lausuma ei myöskään perustunut koko ministeriöstä tehtyyn riskien tunnistamiseen ja arviointiin. Muilta osin ministeriön toimintakertomus on laadittu Valtiokonttorin antaman ohjeen (Dnro 396/03/2008) mukaisesti.

Puolustusvoimat-tilivirasto kattaa noin 90 % koko hallinnonalan menoista. Puolustusvoimien vuoden 2007 toimintakertomuksen tietoja tuotoksesta ja laadunhallinnasta ei voitu pitää oikeina ja riittävinä, koska suoritettuja ei ollut esitetty. Sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma oli laadittu osittain puutteellisten tietojen pohjalta. Lausumasta ei myöskään kaikilta osin käynyt selville, miten se kattaa talousarvioasetuksen 69 §:ssä mainitut osa-alueet. Toimintakertomuksessa ei ollut esitetty yhteenvetotietoja väärinkäytöksistä ja takaisinperinnöistä talousarvioasetuksen 65 §:n mukaisesti. Puolustusvoimien vuosien 2008 ja 2009 toimintakertomusten tietoja tuotoksista ja laadunhallinnasta voitiin pitää oikeina ja riittävinä, sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma oli laadittu talousarvioasetuksen 65 §:n mukaisesti ja toimintakertomuksissa oli esitetty yhteenvetotiedot Puolustusvoimien varallisuuteen ja omaisuuteen kohdistuneista virheistä ja väärinkäytöksistä.

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen ja Puolustushallinnon palvelukeskuksen vuosien 2007, 2008 ja 2009 toimintakertomuksissa esitettyjä tietoja voitiin pitää oikeina ja riittävinä.

3.3.2 Tulosoajausraportointi

Tulosohjauksen raportoinnista tarkastettiin seuraavat:

- Onko puolustusministeriö vaatinut riittävää tulosohjausraportointia?
- Ovatko tulosohjatut yksiköt raportoineet riittävällä tavalla tulosohjauksesta toiminnastaan?⁶¹

Koska esimerkiksi vuoden 2009 tilinpäätös ja toimintakertomus valmistuvat vasta vuoden 2010 keväällä, tilinpäätöksestä saatava tieto voi vaikuttaa toiminnan ohjaukseen vasta vuoden 2011 tulossopimuksien kautta.

Raportointivaatimukset

Puolustusministeriön hallinnonalan kaikissa kolmessa tulossopimuksessa esitetään omana kohtanaan vaatimukset tulosraportoinnille. Vaatimukset poikkeavat hieman toisistaan.

Puolustusvoimilta edellytetään kuukausiraportointia, raportointia tilausvaltuuksien käyttö- ja sitomistilanteesta, osavuosisraportointia 30.6. tilanteesta tulostavoitteiden saavuttamisessa, vuosiraportointia tilinpäätöksessä sekä tulostavoitteiden ja tilinpäätöstiетоjen toimittamista valtionhallinnon Internet-raportointipalveluun (Netra).

Puolustushallinnon rakennuslaitokselta edellytetään kuukausiraportointia, osavuosisraportointia 31.7. tilanteesta, vuosiraportointia tilinpäätöksessä sekä vahvistettujen tulostavoitteiden ja tilinpäätöstiетоjen toimittamista valtionhallinnon Internet-raportointipalveluun (Netra). Osavuosisraportissa tulee esittää tulostavoitteiden saavuttamisen aste sekä tulosanalyysiin perustuva arvio tavoitteiden saavuttamisesta.

Maanpuolustuskoulutusyhdistykseltä edellytetään raportointia myönnetyn valtionavustuksen käytöstä (11.2.2011 mennessä) sekä lisäksi toimintakertomus, tilinpäätös ja tilintarkastajien kertomus 31.5.2011 mennessä.

Tarkastuksen perusteella vaatimukset raporttien aikataulusta, raportoinnin sisällöstä ja raportointitarkkuudesta sekä siitä, kenelle raportti toimitetaan, käyvät tulossopimuksissa selkeästi ilmi. Kaiken kaikkiaan puolustusministeriön vaatimaa tulosohjaukseen liittyvää raportointia voidaan pitää riittävänä.

⁶¹ *Tulosohjauksen keskeinen raportointiväline on toimintakertomus ja tilinpäätös. Niiden sisältämiä toiminnallisen tehokkuuden tietoja on jo tarkasteltu luvussa 3.3.1 tilintarkastuksen havaintojen pohjalta.*

Osavuosisiraportit

Tarkastuksessa perehdyttiin lähemmin Puolustusvoimien ja rakennuslaitoksen osavuosisiraportteihin. Osavuosisiraportit ovat tulossopijauksen toimitukselle olennaisia erityisesti siksi, että niiden avulla voidaan tarkentaa jo seuraavan vuoden tulostavoitteita ja tulossopimuksia. Koska esimerkiksi vuoden 2009 tilinpäätös ja toimintakertomus valmistuvat vasta vuoden 2010 keväällä, tilinpäätöksestä saatava tieto voi vaikuttaa toiminnan ohjaukseen vasta vuoden 2011 tulossopimusten kautta.

Ministeriön asettamat raportointivaatimukset Puolustusvoimille ja rakennuslaitokselle olivat muuten yhteneväiset, paitsi että rakennuslaitokselta edellytetään myös tuloslaskelmatarkastelua ja vertailua budjettiin. Eroavaisuutena oli lisäksi se, että Puolustusvoimien tulee antaa arvio resurssien käytöstä vuoden jälkimmäisellä puoliskolla ja rakennuslaitoksen puolestaan arvio talousarvion toteutumisesta vuoden jälkimmäisellä puoliskolla. Molemmat osavuosisiraportit annettiin määräajassa 31.8.2010 mennessä^{62 63}.

Puolustusvoimien osavuosisiraportti on otsikoitu tulosraportiksi. Siinä on 12 lukua ja 46 sivua. Kaksi ensimmäistä lukua käsittelevät Pääesikunnan päällikön katsausta ja linjauksia toimintaan sekä johtopäätöksiä. Luvuissa 3–6 käsitellään Puolustusvoimille asetettuja toiminnallisia tulostavoitteita tulossopimuksen kanssa yhteneväisellä tavalla (puolustuspoliittinen suunnittelu ja vaikuttaminen, puolustuskyvyn kehittäminen ja puolustuskyvyn käyttö sekä taulukkomuodossa esitetyt toiminnalliset tulostavoitteet). Toiminnalliset tulostavoitteet käsitellään omana lukunaan. Näiden lisäksi käsitellään omina lukuinaan kehittämisohjelmat, Puolustusvoimien toiminta, puolustusmateriaalihankinnat, sotilaallinen kriisinhallinta, tarkastusviraston tarkastushavainnot sekä liitteet.

Puolustuspoliittinen suunnittelu ja vaikuttaminen -osiossa (4 sivua) käydään läpi kaikki tulossopimuksessa mainitut 11 alakohtaa, joskaan kohdasta 4 (EU-vaikuttaminen 2010), joka sisälsi kolme tavoitetta, ei Puolustusvoimilla ollut raportoitavaa vuoden alkupuoliskolta, sillä puolustusministeriö ei ollut antanut asiaan liittyviä toimeksiantoja.

Strategisen suunnittelun tavoitteiden raportoinnissa on silmiinpistävää se tapa, jolla tavoitteiden saavuttaminen on ilmaistu. Esimerkiksi tavoitteesta "Puolustusvoimat osallistuu ... laatumiseen ja toimeenpanoon" on

⁶² *Osavuosituloraportti ajalta 1.1.–31.7.2010. Puolustushallinnon rakennuslaitos. Raportti 26.8.2010. 238/2000/2010.*

⁶³ *Puolustusvoimien tulosraportti 2010. Pääesikunta, suunnitteluosasto, 31.8.2010. AG16081. 4472/16.03.02/2009.*

raportoitu seuraavasti: "Puolustusvoimat on osallistunut ... laatimiseen ja toimeenpanoon". Tavoitteesta "vaikutetaan poliittiseen päätöksentekoon" on raportoitu muodossa "Puolustusvoimat on ollut mukana vaikuttamassa poliittiseen päätöksentekoon". Jokainen neljästä strategisen suunnittelun tavoitteesta on raportoitu siten, että tavoite on saavutettu jokseenkin yhtäläisesti tulossopimuksessa olevan sanamuodon kanssa. Samantyyppinen, hyvin toteava raportointi toistuu monessa kohdassa. Tällaista raportointia ei voi pitää asianmukaisena. Tasa-arvo-kohdan (yksi tavoite) raportoinnissa esitetään määritelmä käsitteelle "sukupuolivaikutusten valtavirtaistaminen", mikä olisi tullut esittää jo tavoitetta asetettaessa.

Muilta osin tavoitteiden raportointia voidaan pitää hyväksyttävänä. Myönteinen asia on se, että mikäli jonkin tavoitteen edistäminen on ollut pysähdyksissä, tämäkin on raportoitu ja asialle on esitetty selkeä peruste.

Puolustuskyvyn kehittäminen -osion raportointi (7,5 sivua) sisältää tulossopimuksessa mainitut 18 alakohtaa. Yhteistyön ja ohjauksen tiivistäminen kehittämisohjelmissa, hankkeissa ja hankinnoissa -kohdassa raportoitu asia voidaan varmuudella yhdistää ainoastaan yhteen neljästä tavoitteesta. Osavuosiraportissa voi katsoa raportoidun Tilahallinnan kehittäminen -kohdan kuudesta tavoitteesta vain kahdesta (tilahallintaprosessin tarkistuksesta aiheutuvat toimenpiteet ja palvelussuhdeasunnot). Menojen vähentäminen vuosina 2010–2014 -kohdan kolmesta tavoitteesta on raportoitu yksi. Se käsittelee matkustamismenojen vähentämistä. Kansainväliseen voimavarayhteistyö 2010–2014 -kohdan raportointiin sisältyy neljä kuudesta tavoitteesta. Puolustushallinnon tietohallinnon kehittäminen 2010–2014 -kohdan kaikkien kahdeksan tavoitteen toteutumisesta on raportoitu seikkaperäisesti. Myös näiden tavoitteiden toteutumiseen liittyvät riskit ja tavoitteiden saavuttamatta jääminen on avoimesti raportoitu.

Puolustuskyvyn käyttö -osion raportointi (7 sivua) on jaettu seitsemään otsikkoon⁶⁴. Otsikointi ei ole yhteneväinen tulossopimuksessa esitetyn, puolustuskyvyn käyttöä käsittelevän taulukon ja sen otsikoinnin kanssa. Myöskään eri puolustushaarojen valmiutta kuvaavia tulostavoitteita ei ole esitetty tulossopimuksen mukaisessa muodossa. Asiallisesti sisältö sen sijaan pääosin täsmää. Muiden viranomaisten tukeminen -tavoite (tulosraportin sivu 22) on kirjoitettu varsin epäselvästi: Sotilaallisen kriisinhallinnan tukeminen ja Puolustusvoimien materiaallinen valmius -tavoitteita ei sellaisenaan ole tulossopimuksessa. Lisäksi tulossopimukseen sisältyy va-

⁶⁴ *Valtakunnan sotilaallisen puolustamisen suorituskyky, tilannekuva, aluevalvonta, valmius, muiden viranomaisten tukeminen, sotilaallisen kriisinhallinnan tukeminen sekä Puolustusvoimien materiaallinen valmius.*

paaehtoista maanpuolustuskoulutusta koskeva tavoite, jota ei tuloraportissa ole lainkaan käsitelty.

Toiminnallisista tulostavoitteista raportoidaan taloudellisuudelle ja tuotavuudelle kolme henkilötyövuosipohjaista tunnuslukua. Sen sijaan tuotoksista ei ole raportoitu.

Myönteinen asia on se, että Puolustusvoimien tuloraportti sisältää omat lukunsa kehittämisohjelmille, Puolustusvoimien toimintaa yleisesti kuvaaville tiedoille, puolustusmateriaalihankinnoille, sotilaalliselle kriisinhallinnalle sekä Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavainnoille. Tuloraportissa on kolme liitettä, jotka käsittelevät puolustusmateriaalihankintamäärärahojen ja valtuuksien käyttö- ja sitomistilannetta 31.3.2010, määrärahojen käyttöä momenteittain 1.1.–30.6.2010 sekä Puolustusvoimien matkakuluja vuosina 2007–2010.

Puolustushallinnon rakennuslaitos on nimennyt osavuosisiraporttinsa osavuosituloraportiksi. Siinä on 24 sivua sekä liitteenä vaadittu tuloslaskelmatarkastelu, 12 sivua. Raportti jakautuu seitsemään lukuun⁶⁵.

Raportissa esitetään tiedot kaikista tulossopimuksessa asetetuista vaikuttavuustavoitteista ja toiminnallisista tulostavoitteista. Mikäli toteumatieto poikkeaa tulossopimuksen tavoitteesta, poikkeaman syyt on esitetty. Täsmällistä raportointia edesauttaa se, että rakennuslaitoksen tulossopimustavoitteet ovat numeerisia.

Osavuosituloraportissa raportoidaan myös rakennuslaitokselle asetettujen seitsemän kehittämissankkeen tulostavoitteista. Tämä raportointi käsittää ainoastaan kaksi sivua. Raportissa ei käydä tarkasti läpi kaikkien tavoitteiden toteutumista, vaan lähinnä tuodaan esille viivästyvät ja kerrotaan hankkeiden realistinen toteutusaikataulu. Yhden kehittämissankkeen kaikkia tavoitteita ei edes käsitellä raportissa. Viidestä kehittämissankkeesta toteumat raportoidaan täsmällisesti samassa sanamuodossa, kuin hankkeen tavoite on kirjattu tulossopimukseen. Tosiasiallisesti osavuosisiraportissa raportointia ainoastaan kahdesta kehittämissankkeesta ja näistäkin ainoastaan toisesta hyväksyttävästi.

Muitten tulostavoitteiden raportointi käsittää kahdeksan tulostavoitetta. Raportointia on kolme sivua. Laajimmin on käsitelty tietohallinnon kehittämisen ja keskusyksikön alueellistamisen tavoitteet (yhteensä 2 sivua). Muutoin raportointi on sängen niukkaa, jopa vain yhden virkkeen mittaista.

⁶⁵ (1) Tuloksellisuuden yleiskuvaus, (2) vaikuttavuustavoitteet, (3) toiminnalliset tulostavoitteet, (4) koko rakennuslaitosta ja sen toimialoja koskeva tuloslaskelmatarkastelu, (5) rakennuslaitokselle asetetut kehittämissankkeita koskevat tulostavoitteet, (6) muut tulostavoitteet ja (7) toimintamenosäästöjä koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen toteutumisen seuranta.

Sinällään on lyhyestä raportoinnista huolimatta pääteltävissä, että hankkeet olivat edenneet suunnitellusti.

Toimintamenosäästötavoitteet on raportoitu seitsemän tavoitteen osalta. Nämä tavoitteet eivät kuulu tulossopimuksessa esitettyihin raportointivaatimuksiin, vaan puolustusministeriö on velvoittanut hallinnonalan kirjantapitoyksiköt osavuosisiraportissaan raportoimaan toimintamenosäästöjä koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen 4.2.2010 toteutumisesta.

Tarkastuksen perusteella sekä Puolustusvoimien että Puolustushallinnon rakennuslaitoksen tulossopittien osiot ovat laadullisesti varsin epätasaisia ja täyttävät paikoittain enintään raportoinnin minimivaatimukset. Eri alakohtien sisältämiä tavoitteita ei tulisi osavuosisiraportissa sivuuttaa. Mikäli tavoitteen saavuttamista hidastaa jokin seikka tai siinä ei ole lainkaan edistytty, tulisi tämä kertoa jo osavuosisiraportissa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa puolustusministeriö ilmoittaa, että tulevaisuudessa raporteissa pitäisi tehdä ainakin jotain selkoa kaikista tulostavoitteista ja käyttää samaa rakennetta kuin tavoiteasiakirjoissa. Tavoitteiden arvioiksi pitäisi määrittää konkreettisempia mittareita.

Vuosiraportointi

Tarkastuksen perusteella puolustusministeriön hallinnonalan vuosiraportointivaatimukset ovat kattavat ja raportointi tulossopimusten tavoitteista on kokonaisuutena ottaen varsin hyvää lukuun ottamatta niitä puutteita, jotka johtuvat työajan seurannan puuttumisesta puolustusministeriössä ja pääosin Puolustusvoimissa. Seuraavassa tarkastellaan lähemmin, miten tarkastuksessa on tähän arvioon päästy eli miten puolustushallinto on raportoinut vuoden 2009 tulossopimusten tavoitteiden toteutumisesta.

Puolustusvoimien vuoden 2009 tulossopimuksessa Puolustusvoimille asetettiin kattava vuosiraportointivelvollisuus. Raportit tuli toimittaa puolustusministeriölle 15.3.2010 mennessä, ja raportoinnin tuli tapahtua kolmessa osassa:

- talousarvioasetuksen mukainen tilinpäätös ja toimintakertomus liitteenä
- julkinen vuosiraportti, joka sisältää toimintakertomusta kattavammat tiedot toiminnasta, tuloksellisuudesta ja resurssien käytöstä
- erillisenä asiakirjana ei-julkiset tiedot toiminnasta ja tuloksellisuudesta.

Puolustusvoimien tilinpäätöksessä⁶⁶ raportoidaan kaikista tulossopimuksessa esitetyistä vaikuttavuustavoitteista; tavoitteita oli asetettu tilannekuvalle, aluevalvonnalle ja eri puolustushaarojen valmiudelle. Raportointi on numeerista asteikolla 1–5 ja perustuu Puolustusvoimien tekemiin itsearviointeihin. Raportissa mainitut tavoitteet ovat samat kuin tulossopimuksessa.

Tilinpäätöksessä raportoidaan myös tulossopimuksen toiminnallisista tulostavoitteista. Tulossopimuksessa ja tilinpäätöksessä on jossain määrin erilainen tavoitteiden ryhmittely ja otsikointi. Tilinpäätöksessä esimerkiksi esitetään taloudellisuustavoitteina menoja tulosalueittain, kun tulossopimuksessa puhutaan taloudellisista tunnusluvuista ja kustannuksista tulosalueittain. Tilinpäätöksessä esitetään tuottavuus-otsikon alla henkilövuosia tulosalueittain, mutta tulossopimuksessa nämä eivät ole tuottavuustavoitteiden alla. Tilinpäätöksessä vertailutietona esitetyt tavoitteet vastaavat muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta tulossopimusta⁶⁷. Epätarkkuudet eivät sinänsä ole merkityksellisiä, mutta ne voivat heijastaa sitä, että tulossopimuksen ja raportoinnin tavoitetasoilla on kohtuullisen vähän merkitystä ministeriön ja Puolustusvoimien ohjaussuhteessa.

Puolustusvoimien vuosikertomus on tilinpäätöstä/toimintakertomusta laajempi. Vain viranomaiskäyttöön luokitellussa raportissa (52 sivua) on käsitelty Puolustusvoimille tulossopimuksessa asetetut vaikuttavuustavoitteet (11 sivua) ja toiminnalliset tulostavoitteet (2,5 sivua). Tulossopimuksessa vuodelle 2009 määritellyt, tarkennetut tavoitteet sisältyvät vaikuttavuutta koskevaan lukuun (7 sivua).

Vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisesta on raportoitu numeerisesti. Lisäksi keskeisistä toimenpiteistä on kerrottu kaikki tulossopimuksessa esitetyt vaikuttavuustavoitteet. Näihin nähden ei ole huomauttamista lukuun ottamatta tulossopimuksessa valmiutta kuvaavan tavoitteen otsikointitasoa. Valmius-tavoitteen tulisi sisältyä Valtakunnan sotilaallisen puolustamisen suorituskykyä kuvaaviin tavoitteisiin. Valmius on yksi valtakunnan sotilaallisen puolustamisen suorituskykyä kuvaavista tavoitteista (tilannekuva, aluevalvonta, valmius), eikä se ole valtakunnan sotilaallisen puolustamisen suorituskyky -tavoitteen veroinen tavoite, kuten otsikointi antaa ymmärtää.

⁶⁶ *Puolustusvoimat-tiliviraston tilinpäätös vuodelta 2009, 9.3.2010.*

⁶⁷ (1) *Esikuntien htv-määrä/Puolustusvoimien htv-määrä yhteensä; talousarvioesityksessä alustava tavoite 0,14; tulossopimuksen tavoite 0,11; tilinpäätöksessä raportoitu toteutumasta suhteessa talousarvioesityksen tavoitteeseen (0,14).*

(2) *Menot tulosalueittain, valmius/Maavoimat: TA-arvio 821 261 euroa; tulossopimuksen tavoite samoin 821 261 euroa; tilinpäätöksessä raportoitu TA-tavoite 819 749 euroa.*

Puolustusvoimille tulossopimuksessa annetut tarkennetut tavoitteet koskevat henkilöstöä ja asevelvollisuutta (kahdeksan tavoitetta), aluevalvontaa (kaksi tavoitetta), muiden viranomaisten tukemista (yksi tavoite), tietohallintoa (yksi tavoite) sekä logistiikka- ja materiaaliosioita (10 tavoitetta). Vuosiraportissa on käsitelty kaikki tarkennetut tavoitteet; ainoastaan logistiikka- ja materiaaliosioon sisältyvä "Puolustusvoimat ottaa huomioon rypäleesopimuksen vaikutuksen UTVAn linjausten mukaisesti" käsitellään virheellisesti toisen otsikon alla mutta sanamuodoltaan tavoitteen kanssa identtisesti. Kokonaisuutena tarkennetuista tavoitteista raportointia voidaan pitää ytimekkäänä ja keskeisiin seikkoihin keskittyvänä.

Toiminnallisina tulostavoitteina on raportoitu tunnuslukuja taloudellisuudesta, tuottavuudesta ja kannattavuudesta sekä tuotokset. Tiedot on raportoitu numeerisesti. Tietoja työtyytyväisyydestä ei ole raportoitu. Taloudellisuutta kuvaavan tunnusluvun (menot tulosalueittain yhteensä) tavoitearvo poikkeaa tulossopimuksessa esitetystä. Sama koskee yhtä tuottavuuden tunnusluvun tavoitearvoa, joka kuvaa Pääesikunnan, puolustushaarojen ja sotilaslänien esikuntien henkilötyövuosimäärää suhteessa Puolustusvoimien henkilötyövuosimäärään yhteensä. Tuotostavoitteissa erään Merivoimien tavoitteen (taisteluosastot jopo + ohjvene) tavoitearvo poikkeaa tulossopimukseen kirjatusta.

Puolustushallinnon rakennuslaitos

Tulossopimuksen mukaan Puolustushallinnon rakennuslaitoksen tuli raportoida vuoden 2009 tuloksista talousarvioasetuksen mukaisessa tilinpäätöksessä ja toimintakertomuksessa. Erityistä huomiota tuli kiinnittää palvelutuotannon vertailukelpoisuuden ja kilpailukyvyyn analysointiin.

Rakennuslaitos on raportoinut toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat -julkaisussaan kaikista tulossopimuksessa asetetuista vaikuttavuustavoitteita. Tavoitteiden ohella on kerrottu toteumatieto numeerisena arvona asteikolla 1–5 sekä vuoden 2008 toteumatieto. Tämän lisäksi on selostettu tavoitteen kannalta keskeisiä tapahtumia.

Toimintakertomuksessa on annettu tietoja lisäksi toiminnallisesta tehokkuudesta, tuotoksista, laadunhallinnasta sekä henkisten voimavarojen hallinnasta ja kehittämisestä. Tarkastuksen perusteella tuotoksien ja laadunhallinnan sekä henkisten voimavarojen hallinnan raportointiin ei ole huomauttamista.

Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen tuli toimittaa puolustusministeriön resurssipoliittisen osaston talousyksikölle selvitys yhdistykselle vuodeksi 2009 myönnetyn valtionavustuksen käytöstä 12.2.2010 mennessä sekä toimintakertomus, tilinpäätös ja tilintarkastajien kertomus vuodelta 2009 viimeistään 31.5.2010.

Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen raportti⁶⁸ valtionavustuksen käytöstä sisältää myös koulutuksen toteumatiedot ja tulosityyksen. Raportissa esitetään kaikki toiminnallista tehokkuutta kuvaavien tulostavoitteiden toteumatiedot. Talousanalyysi sisältää selvityksen talouden korjaustoimista. Nämä käsittivät myös palkankorotuksista ja tarpeellisista hankinnoista luopumisen, jotka oli nimetty kolmeksi toiminnan tavoitteeksi.

Toimintakertomuksessa raportoidut tiedot painottuvat selvästi tilinpäätöstietoihin ja koulutustietoihin, mikä on toiminnan painopiste huomioon ottaen ymmärrettävää⁶⁹.

Tarkastuksen perusteella Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen tavoitteet koskevat varsin perustavanlaatuista toiminnan kehittämistä ja ovat sellaisenaan konkreettisia ja realistisia. Yllättävää oli, että tavoitteistossa ei ollut tavoitteita kurssien, koulutettavien ja kouluttajien lukumäärille, vaikka nämä raportoitiin keskeisinä toiminnan laajuutta kuvaavina mittareina. Valtionavustuksen käyttöraporttiin sisältyneen talousanalyysin perusteella jää hieman epäselväksi, mitkä toiminnan tavoitteet jäivät talouden korjaustoimien vuoksi saavuttamatta. Edelleen yksi toiminnan keskeinen tavoite (Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen organisaation, toimitilojen ja materiaalin kehittäminen tehtävien mukaiseksi) jäi tarkastuksessa syntyneen näkemyksen mukaan ainakin toimitilojen ja materiaalin osalta raportoimatta. Näkemys siitä, miten tavoitteet saavutettiin, jouduttiin muodostamaan eri asiakirjoissa hajallaan olevista, irrallisista tiedoista, mitä ei voi pitää tarkoituksenmukaisena. Asetetuista tavoitteista tulisi vastaisuudessa pyrkiä raportoimaan systemaattisemmin esimerkiksi omina lukuinaan valtionavun käyttöraportissa.

⁶⁸ *Maanpuolustuskoulutus. Lisää turvallisuutta. Raportti 11.2.2010.*

⁶⁹ *Maanpuolustuskoulutus. Lisää turvallisuutta. Tasekirja 31.12.2009.*

3.3.3 Raportointi eduskunnalle valtion tilinpäätöskertomuksessa

Raportoinnin osalta selvitettiin edelleen, antaako valtion tilinpäätöskertomus oikeat ja riittävät tiedot hallinnonalan tuloksellisuudesta. Tilinpäätöskertomus on perustuslaissa tarkoitettu kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta, ja siihen otetaan tärkeimmät tiedot valtiontaloudesta sekä toiminnan tuloksellisuuden, erityisesti yhteiskunnallisen vaikuttavuuden, kehityksestä eri hallinnonaloilla. Tilinpäätöskertomuksen tietojen riittävyttä arvioitiin seuraavilla kysymyksillä:

1. Onko tilinpäätöskertomuksessa raportoitu vuoden 2009 talousarvioesitykseen sisältyvien tavoitteiden toteutumisesta?
2. Onko tilinpäätöskertomuksessa raportoitu olennaiset tiedot hallinnonalan yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta sekä toiminnallisesta tehokkuudesta?
3. Ovatko raportoinnin rakenne ja esitystapa selkeitä?

Tarkastelun kriteerinä olivat talousarviolain ja -asetuksen vaatimukset sekä näiden perusteella annettu valtiovarain controllerin ohje⁷⁰. Talousarviolain 17 §:n mukaan tilinpäätöskertomukseen otetaan "tiedot valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksen kannalta tärkeimmistä seikoista samoin kuin tärkeimmät tiedot yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksestä ministeriöiden toimialoilla". Vaatimuksia on edelleen tarkennettu talousarvioasetuksen 68 b §:ssä.

Puolustusministeriön mukaan hallinnonalan osuus valtion tilinpäätöskertomukseen valmistellaan pääosin Puolustusvoimien vuosiraportin sekä virastojen tilinpäätösten ja toimintakertomusten pohjalta. Valtion tilinpäätöskertomusta valmisteltaessa käytännön ongelmia ovat hallinnonalakohdaisen raportin laatimiselle käytettävissä olevan ajan niukkuus virastojen tilinpäätösaikataulu huomioon ottaen, tekstile varattu enimmäispituus (15 sivua), asetettujen tulostavoitteiden toteutumisen mitattavuus/seurattavuus sekä puutteet virastojen laatimassa tulosanalyysissa. Erityisesti kustannustiedon kytkentä tuloksellisuuskehitykseen edellyttää jo tulostavoitteita asetettaessa riittävää kytkentää asetetun tulostavoitteen ja taloudellisten vaikutusten välillä. Tähän liittyviä puutteita voi ministeriön mukaan olla vaikeaa korjata raportointivaiheessa.

⁷⁰ Valtion tilinpäätöskertomuksen laadinta vuodelta 2009. Valtiovarainministeriön ohje 9.12.2009. VM/2674/02.02.08.00/2009.

Kertomuksen rakenne ja esitystapa

Tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2009 kuvataan puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuutta 18 sivulla. Osio sisältää kahdeksan taulukkoa ja neljä kuviota. Kertomuksen lukurakenne on seuraava:

1. Ministerin katsaus (2 sivua)
2. Ministeriön toimialalle asetettujen yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutuminen (1 sivu)
3. Puolustuspolitiikka ja hallinto (2 sivua)
4. Sotilaallinen maanpuolustus (10 sivua)
5. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen (1 sivu)
6. Sotilaallinen kriisinhallinta (2 sivua).

Tuloksellisuuskuvauksen alussa on ministerin katsaus. Se on tilinpäätöskertomuksesta annetun ohjeen mukainen. Toisessa luvussa esitetään lähinnä kahdessa taulukossa ministeriön yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutuminen sekä näihin vaikuttavuustavoitteisiin liittyvät hallinnonalan menot. Esitystapa on erittäin selkeä.

Kertomuksen loppuosan lukurakenne vastaa valtioneuvoston ohjesääntön mukaista puolustusministeriön toimialajakoa⁷¹ sillä poikkeuksella, että toimialaluettelossa käytetään termiä kokonaismaanpuolustuksen yhteen sovittaminen ja tilinpäätöskertomuksessa puolestaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen. Toimialaluettelossa ei myöskään mainita hallintoa (luettelon kohta 3). Myös tilinpäätöskertomuksen lukurakenne vastaa talousarvioesityksen lukurakennetta lukuun ottamatta sitä, että talousarviossa ei ole omaa lukua yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiselle tai kokonaismaanpuolustuksen yhteen sovittamiselle.

Valtiovarainministeriön ohjeessa ei enää edellytetä edellisvuosien tapaan erillisiä hallinnonalakohtaisia erityisteemoja, mutta tilinpäätöskertomukseen on sisällytetty tarkastelu teemasta "Puolustusvoimien teknologiaohjelmien vaikutus kotimaisen puolustus- ja turvallisuusteollisuuden toimintaedellytysten parantamiseen". Osio sisältyy lukuun 4 (Sotilaallinen maanpuolustus).

Tarkastushavaintojen mukaan kaiken kaikkiaan puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuuden kuvaus on lukurakenteeltaan ja esittämis-tavaltaan selkeä. Vaikuttavuustavoitteiden ja niihin liittyvien menojen esittäminen yhteenvetona omalla sivullaan on lukijaa hyvin palveleva tapa. Tekstin pituus on hieman controllerin ohjetta (korkeintaan 15 sivua) pitempi. Raportointi painottuu ministeriön hallinnonalan tärkeimpään

⁷¹ Valtioneuvoston ohjesääntö, 16 §.

tehtävään eli sotilaalliseen maanpuolustukseen. Tämä on perusteltua, koska tilinpäätöskertomuksen lähtökohtana ovat yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tärkeimmät tiedot, joiden lähtökohtana tulee olla hallinnonalan tärkeimmät tehtävät. Taulukot ja kuviot tukevat pääosin lukijan ymmärtämistä, joskin jotkin taulukot (erityisesti numerot 91 ja 92) ovat tietosäällöltään niin runsaita, että ne eivät erityisesti auta lukijaa hahmottamaan esitettävää asiaa.

Raportointi yhteiskunnallisista vaikuttavuustavoitteista

Valtiovarain controllerin ohjeessa tilinpäätöskertomuksen laadinnasta todetaan, että toimialoittaiset tuloksellisuuden kuvaukset käsittelevät yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja hallinnonalan toiminnallisen tuloksellisuuden olennaisimpia seikkoja ministeriöiden toimialoilla. Asioiden painotuksia voi vaihdella vuosittain aiheiden ajankohtaisuuden mukaan. Tuloksellisuuden kuvauksen tulisi olla lyhyt, selkeä ja ymmärrettävä. Pääpainon tulisi olla yhteiskuntapoliittisesti ja eduskunnan valtiontaloudellisen päätöksenteon kannalta merkittävissä asioissa. Hallinnonalojen tärkeimpien yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista voidaan yhtenäisyyden saavuttamiseksi arvioida asteikolla erinomainen/hyvä/tyydyttävä/välttävä.

Puolustusministeriö on ohjeistanut hallinnonalaansa⁷² tilinpäätöskertomuksen laadinnassa viittaamalla edellä mainittuun ohjeeseen ja todennut, että tuloksellisuuden kuvaus tullaan laatimaan vuoden 2009 talousarvioesityksessä pääluokan 27 (Puolustusministeriön hallinnonala) perusteluissa esitettyjen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteiden pohjalta. Toiminnallisista tulostavoitteista todetaan, että niiden toteutumisesta kuvataan ainoastaan ne olennaisimmat seikat, joilla on merkitystä vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Tarkastuksessa verrattiin vuoden 2009 talousarvion pääluokkaperusteluiden sisältämiä, puolustusministeriön hallinnonalan yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita ja niistä raportointia tilinpäätöskertomuksessa.

Tarkastushavaintona oli se, että tilinpäätöskertomuksessa on raportoitu selkeästi talousarvion pääluokkaperusteluissa esitetyn neljän yhteiskunnallisen vaikuttavuustavoitteen toteutuminen. Tavoitteet oli asetettu hallinnonalan neljälle päätoimialalle siten, että tavoitetasoiksi oli annettu lu-

⁷² *Puolustusministeriön toimialan tuloksellisuuden kuvauksen laatiminen valtion tilinpäätöskertomukseen vuodelta 2009. Puolustusministeriö, resurssipoliittinen osasto 17.12.2009. FI.PLM.2009-5434 918/20.05.02/2009.*

kemat 1–5. Tavoitteiden skaalaus ei siten ole neliportainen kuten controllerin ohjeessa.

Tilinpäätöskertomuksessa esitetään taulukossa (86) yhteiskunnallisen vaikuttavuuden vuoden 2008 toteutuma sekä vuoden 2009 tavoite ja toteutuma. Vuodelle 2009 asetetut tavoitteet ovat samat kuin talousarvioesityksessä. Myös tiedon lähde on esitetty selvästi, sillä tekstissä todetaan, että arviointi on tehty hallinnonalan toimijoiden itsearviointina.

Taulukon mukaan hallinnonala on saavuttanut kaikki neljä yhteiskunnallista vaikuttavuustavoitettaan siten, että kahdessa toteutuma on sama kuin tavoite ja kaksi tavoitetta on ylitetty. Huomattavasti tavoite on ylitetty osallistumisessa sotilaalliseen kriisinhallintaan, sillä siinä vuoden 2009 tavoite ja vuoden 2008 toteutuma olivat 3,2 mutta vuoden 2009 toteutuma 3,6. Tekstissä ei selvästi käsitellä ja perustella, miksi tavoite on ylittynyt. Tämä on puute. Kriisinhallinta-osiossa tosin kuvataan useita onnistumisia, esimerkiksi operaatioiden johtovaltioiden antamat hyvät arviot suomalaiselle kriisinhallintakyvyille sekä Ilmavoimien saama kiitettävä arvio Naton evaluointiohjelmassa.

Controllerin ohjeen mukaan tuloksellisuuden kuvaus tulee laatia siten, että kuvaava teksti yhdistetään talousarvion resurssien kohdennukseen. Puolustusministeriön tekstissä esitetään menotietoina

1. neljään vaikuttavuustavoitteeseen liittyvät hallinnonalan menot (vuosina 2006–2009)
2. puolustuspolitiikan ja hallinnon menojen jakauma (vuosina 2007–2009)
3. sotilaallisen maanpuolustuksen menojen jakauma (vuosina 2007–2009)
4. Puolustusvoimien menot tulosalueittain (esim. Maa-, Meri- ja Ilmavoimat; vuosina 2007–2009)
5. puolustusmateriaalihankintamäärärahojen käyttö (vuosina 2003–2009)
6. Puolustusvoimien toimintamenojen jakauma (palkkaus, kiinteistö, asevelvollisten koulutus ja ylläpito, muut toimintamenot sekä tilausvaltuusmenot vuosina 2005–2009)
7. Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle myönnetty valtionapu ja Puolustusvoimien korvaus koulutuspalveluista (vuosina 2002–2009)
8. sotilaallisen kriisinhallinnan menot (vuosina 2004–2009).

Vaatusmeno- tai kustannustietojen esittämisestä on toteutunut kohtuullisen hyvin. Ajanjaksot, joilta tiedot esitetään, vaihtelevat paljon; samojen ajanjaksojen käyttö tukisi sitä, että lukija saa kokonaiskuvan puolustushallinnon menorakenteesta. Menotietoja on myös jossain määrin yhdistetty toteutettuihin toimenpiteisiin. Sen sijaan menotietoja ei ole voitu yhdistää controllerin ohjeen mukaisesti toimenpiteiden vaikutuksiin ja vaikutta-

vuustavoitteisiin. Vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisen arviointi on asteikolla 1–5, ja menotiedot jäävät siten selvästi erillisiksi.

Myös talousarvioesityksessä 2009 esitettiin menotiedot jaettuina neljän vaikuttavuustavoitteen alle, mutta tilinpäätöskertomuksessa toteutumia ei vertailla talousarvion lukuihin. Vertailu olisi hallinnon taloudellisen vastuun toteamisen kannalta toivottavaa.

Kahden tavoitteen (puolustuspolitiikka ja kansallinen puolustus) osalta talousarvioesityksen arvio ja tilinpäätöksen mukainen luku ovat melko lähellä toisiaan. Kriisinhallinta-tavoitteen toteutuma on kuitenkin lähes 28 % suurempi kuin talousarvion menoarvio (102 milj. euroa, 80 milj. euroa).

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi talousarvion menoarvio oli 199 miljoonaa euroa ja tilinpäätöskertomuksen mukaan toteutuma vain 9,3 miljoonaa euroa. Ero johtuu siitä, että julkisen hallinnon verkkoturvallisuuden edistäminen -momentti⁷³ jäi lähes kokonaan käyttämättä vuonna 2009. Koska suunnitellun ja toteutuman ero on erittäin merkittävä, asiaa olisi tullut käsitellä tekstissä selvemmin kuin nyt. Ulkopuolista lukijaa hämmentää erityisesti se, että vaikuttavuustavoite ylitettiin (tavoite 3,5; toteutuma 3,6), vaikka esimerkiksi verkkoturvallisuuden edistämiseen kohdistetuista määrärahoista käytettiin vain 5 %⁷⁴.

Määrärahan käytön ja tavoitteen saavuttamisen välinen heikko yhteys herättää epäilyksen, että hallinnonalan itsearviointissa ei ole riittävästi painotettu kyseessä olevalla määrärahalta saavutettavien asioiden merkitystä tuloksellisuudelle. Asia ei selity sillä, että määräraha olisi tarkoitettu käytettäväksi hallinnonalan ulkopuolella; hallinnonalan tuloksellisuuden kuvauksessa nimenomaan todetaan myöhemmin, että "hallinnon verkkoturvallisuuden edistämiseen ... on jaettu talousarvion toimeenpanon yhteydessä puolustusministeriön hallinnonalalle 116 milj. euroa." Puolustusministeriössä tuotiin esiin, että YETT-verkkoturvallisuushanke on monelta osin poikkeuksellinen (ks. luku 3.1.3 kohta Pääluokkaperustelut). Tämä ei kuitenkaan selvitä sitä, miten toteuma voi ylittyä silloin, kun määrärahasta käytetään vajaa 5 prosenttia.

Raportointi toimialojen vaikuttavuustiedoista ja lukutason tavoitteista

Controllerin ohjeen mukaan toimialoittaiset tuloksellisuuden kuvaukset voivat sisältää hallinnon toiminnallisen tuloksellisuuden kannalta olennai-

⁷³ Vuoden 2009 talousarvio, momentti 27.01.23 (siirtomääräraha 3 v.), momentille myönnettiin 197 milj. euroa, vuoden 2009 käyttö 9,3 milj. euroa.

⁷⁴ Kolmivuotinen määräraha 197 miljoonaa euroa ja vuoden 2009 käyttö 9,3 miljoonaa euroa.

simmat seikat. Osasto-, virasto- tai laitoskohtaisia tietoja ei kuitenkaan tulisi esitellä.

Seuraavassa verrataan kertomuksen tekstiä ohjeen vaatimuksiin sekä talousarvioesityksen lukutason tavoitteisiin. Puolustusministeriön hallinnonalan tilinpäätöskertomuksen rakenne vastaa siis pääosin talousarvioesityksen lukurakennetta.

Tilinpäätöskertomuksen luvussa 11.2 Puolustuspolitiikka ja hallinto ei ole kerrottu talousarvion lukutason (27.01) vaikuttavuustavoitteita eikä niiden numeerisia tavoite- ja toteumatietoja. Myöskään toiminnallisiin tulostavoitteisiin kuuluvia, toiminnallista tehokkuutta kuvaavia tietoja ei ole esitetty. Sen sijaan puolustuspolitiikan ja hallinnon menot on sanottu. Kertomuksen luku on organisaatioperusteinen: ensin käsitellään ministeriötä, sitten Puolustushallinnon rakennuslaitosta ja lopuksi Puolustushallinnon palvelukeskusta. Jälkimmäisten käsittely tilinpäätöskertomuksessa olisi perusteltua vain, jos niillä on olennainen merkitys yhteiskuntapolitiikalle tai vaikuttavuustavoitteiden saavuttamiselle. Tilinpäätöskertomuksen tekstistä tämä ei selviä.

Tilinpäätöskertomuksen luvussa 11.3 Sotilaallinen maanpuolustus puolestaan kerrotaan talousarvion lukutason (27.10) vaikuttavuustavoitteet sekä näiden toteutumat vuosilta 2008 ja 2009. Tavoitteet koskevat Puolustusvoimien suorituskykyä. Mittaus perustuu itsearviointiin, ja tulokset on esitetty asteikolla 1–5 yhden sivun taulukkona.

Taulukon 14 vaikuttavuustavoitetta ja niiden tavoitetasot vastaavat talousarvioesityksen tavoitteita lukuun ottamatta yhtä tavoitetta, jossa tavoitetaso on laskenut talousarvioesityksen 3,7:stä 3,5:een⁷⁵. Muutos on tapahtunut jo talousarvioesityksen ja hallinnonalan tulostavoiteasiakirjan antamisen (31.3.2009) välillä. Muutoksen syytä ei selitetä tulostavoiteasiakirjassa.

Tilinpäätöskertomuksen mukaan kaikki Puolustusvoimien suorituskyvylle asetetut tavoitteet saavutettiin. Kahdeksassa tapauksessa neljästätoista (57 %) toteutuma oli tavoitteen kanssa sama⁷⁶. Loppujen kuuden toteutuma oli tavoitetta parempi. Huomattava parannus oli tapahtunut Ilmavoimien tuessa sotilaalliselle kriisinhallinnalle: tavoitetasona oli 2 (välttävä) mutta toteutuma 4 (hyvä). Tavoitteen suurta ylittämistä ei kommentoida tekstissä. Tosin sotilaallinen kriisinhallinta -alaluvussa kerrotaan Ilmavoimien kansainvälisen valmiusyksikön läpäisseen Naton evaluointiohjelman arvioinnin kiitettävien arvosanoin. Mikäli tämä on parannuksen syy,

⁷⁵ *Muiden viranomaisten tukeminen / Pääesikunta.*

⁷⁶ *Tosin jos yhden tavoitteen tavoitetasona olisi ollut alkuperäinen talousarvioesityksen tavoitetaso, tavoite ei olisi toteutunut. Ks. edellinen alaviite.*

Ilmavoimien suorituskyky on ollut kansainvälisesti arvioituna huomattavasti Puolustusvoimien odottamaa parempi.

Luvussa käsitellään omana kohtanaan myös vapaaehtoista maanpuolustuskoulutusta, jota avustetaan momentilta 27.10.50 (Maanpuolustusjärjestöjen toiminnan tukeminen, 2 241 000 euroa vuonna 2009). Vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen valtiontaloudellinen tai yhteiskunnallinen merkitys ei sinänsä anna aihetta käsitellä asiaa omana kohtanaan. Toisaalta kyseessä ovat pääluokan ainoat siirtomenot. Lisäksi siirtomenojen saa-jaa Maanpuolustuskoulutusyhdistystä (MPK) koskeva lainmuutos on tullut voimaan vasta kaksi vuotta sitten ja eduskunta oli korottanut määrärahaa prosentuaalisesti merkittävästi, joten eduskunnalla voi olla asiaan erityistä kiinnostusta.

Kun vapaaehtoista maanpuolustusta on päätetty käsitellä tilinpäätöskertomuksessa, olisi siinä tullut myös tehdä vertailu talousarvion tavoitteisiin. Nyt tilinpäätöskertomuksessa ei verrata suoraan toteutunutta talousarvioesityksen tai tulossopimusten tavoitteisiin, joten tältä osin tavoitteiden toteutumista ei voi päätellä. Epäselvyyttä lisää se, että talousarvion ja tilinpäätöskertomuksen termit vaihtelevat. Varsinaisessa talousarvioesityksessä määräraha oli 1 650 000 euroa, mutta eduskunta korotti sen 2 241 000 euroon (lähes 36 %). Muutosta ja sen merkitystä tulostavoitteille ei kuitenkaan selosteta tilinpäätöskertomuksessa.

Sotilaallinen kriisinhallinta -luvussa (11.3) esitetään sanallisesti kaksi talousarvioesityksen lukutason (27.30) vaikuttavuustavoitetta. Tekstissä ei perustella, miksi talousarvioesityksen kolmas tavoite "Ylläpidetään valmiutta osallistua uusiin operaatioihin lyhyelläkin varoitusajalla" on jätetty tilinpäätöskertomuksesta pois. Tavoitteiden numeerisia arvoja ei kerrota. Numeerisesti ei esitetä myöskään tavoitteiden toteutumista, mikä jää siten lukijan pääteltäväksi.

Tekstissä käsitellään ja esitetään kuviona sotilaallisen kriisinhallinnan menot. Vuonna 2009 ne (kassaperusteinen toteutuma) olivat 107 miljoonaa euroa, joka sisältää myös ulkoasiainministeriön momentilta 24.10.20 maksetut kriisinhallintajoukkojen ylläpitomenot. Luvun esittämistapa on erilainen kuin tilinpäätöskertomuksen alussa oleva taulukko, jossa esitetään Sotilaallinen kriisinhallinta -vaikuttavuustavoitteeseen sisältyvät menot. Tämän taulukon mukaan menot osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan, ml. kansainväliset harjoitukset, olivat yhteensä 102 miljoonaa euroa; tästä luvusta puuttuvat ulkoasiainministeriön pääluokasta maksetut 52 miljoonan euron ylläpitomenot (asia mainitaan taulukon yhteydessä). Näiden tietojen perusteella voi siis päätellä, että vaikuttavuustavoitteeseen liittyvät ulkoasiain- ja puolustusministeriön hallinnonalojen menot olivat kokonaisuudessaan 154 miljoonaa euroa siten, että ulkoasiainministeriön momentilta maksettiin 52 miljoonaa euroa, 55 miljoonaa maksettiin puo-

lustusministeriön ja sotilaallisen kriisinhallinnan momentilta (27.30.20). Loput 47 miljoonaa olivat mahdollisesti Puolustusvoimien toimintamomentilta (27.10.01) maksettuja kansainvälisten harjoitusten menoja. Lukijalle olisi selvintä, jos tekstissä ja taulukoissa käytettäisiin systemaattisesti samoja termejä ja laskentatapoja.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa puolustusministeriö ilmoittaa pyrkivänsä parantamaan raportointia valtion tilinpäätöskertomuksessa tarkastusviraston suositamalla tavalla.

Toimenpidekertomus

Tarkastuksessa verrattiin myös puolustusministeriön hallinnonalaan käsitteleviä osioita hallituksen toimenpidekertomuksessa vuodelta 2009 ja valtion tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2009. Tarkoituksena oli selvittää, onko kertomusten tietosisällöissä päällekkäisyyttä.

Hallituksen toimenpidekertomuksessa on kolme osaa: (1) valtioneuvoston ja ministeriöiden toiminta, (2) ulko- ja turvallisuuspoliittinen katsaus sekä (3) toimenpiteet valtiopäiväpäätösten johdosta.

Ensimmäisessä osassa puolustusministeriön osuuden pituus on 4½ sivua, ja se käsittää yksinomaan verbaalista tietoa. Toimenpidekertomuksessa on tilinpäätöskertomuksen tavoin neljä osaa: puolustuspolitiikka ja hallinto, sotilaallinen maanpuolustus, yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen sekä osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan. Toimenpide- ja tilinpäätöskertomusten sisällöt ovat varsin yhteneväisiä. Sen sijaan, että asiakirjat täydentäisivät sisällöltään toisiaan, ne jossain määrin toistavat toisiaan. Puolustusministeriön puolustuspolitiikan ja hallinnon osuus on toimenpidekertomuksessa selvästi laajempi kuin tilinpäätöskertomuksessa. Tilinpäätöskertomuksessa tyydyttiin arvioimaan asetettujen tavoitteiden saavuttaminen sekä toteamaan keskeisimmät yhteistyö- ja strategiahankkeet.

Toimenpidekertomuksen toinen osa, ulko- ja turvallisuuspolitiikka, on 55 sivua pitkä. Osassa on 15 lukua, jotka on jaettu pääosin ulkopoliittikan toiminta-alueiden mukaan. Puolustushallinnon osalta olennaisin on Turvallisuuspolitiikka ja kriisinhallinta -luku. Siinä käsitellään sotilaallisen kriisinhallinnan lisäksi siviilikriisinhallintaa, joten käsittelytapa on laajempi kuin tilinpäätöskertomuksen puolustushallinnon osuus. Useat toimenpidekertomuksessa ja tilinpäätöskertomuksen puolustusministeriön hallinnonalaan käsittelevässä osiossa esiin nostettuja aihepiirejä tarkastellaan syvällisemmin juuri ulko- ja turvallisuuspoliittisessa katsauksessa (hallituksen toimenpidekertomuksen osa II).

3.4 Laskentatoimi ja arviointijärjestelmä

Tässä luvussa arvioidaan puolustusministeriön hallinnonalan tiedontuotantoa. Tarkastuskysymyksenä koko luvulle oli, ovatko hallinnonalan johdon laskentatoimi ja arviointijärjestelmät riittävät tuottamaan oikeat ja riittävät tiedot hallinnonalan suunnittelua, johtamista ja raportointia varten. Tarkastuskysymykseen vastattiin selvittämällä

- onko hallinnonalalla riittävät järjestelmät tuottamaan tiedot hallinnonalan virastojen toiminnallisesta tehokkuudesta
- tuottavatko hallinnonalan talousarvio-, liike- ja valtuuskirjanpidot oikeat ja riittävät tiedot sisäistä ja ulkoista raportointia varten
- onko hallinnonala tehnyt tai teettänyt arviointeja toimintansa yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta.

3.4.1 Toiminnallisen tehokkuuden tietojen tuottaminen

Puolustusministeriön tuloksellisuuden laskentatoimen puutteet koskivat työajanseurantaa. Puolustusministeriön kustannuslaskentajärjestelmässä kulupohjaiset tiedot kohdennetaan tulosalueille ja hallinnollisten ja muiden yhteisten toimintojen kulut vyörytetään tulosalueille. Kulut vyörytetään etukäteen kehityskeskusteluissa tehtyjen arvioiden perusteella tulosalueille kohdistettujen laskennallisten henkilötyövuosien mukaisesti. Näin ollen esitettyihin tietoihin sisältyy erityisesti työkustannusten kohdentamisesta aiheutuvaa, olennaista arvionvaraisuutta. Puolustusministeriöllä ei ole käytössään sellaista järjestelmää, joka kohdentaisi työkustannukset tulosalueille todellisten toteumatietojen mukaisesti. Ministeriössä on kuitenkin käynnistetty hanke työajanseurannan kehittämiseksi jatkuvaksi työajanseurannaksi. Tavoitteena on, että työajanseurannassa siirrytään uuteen menettelyyn vaiheittain vuoden 2010 aikana.

Myös *Puolustusvoimien* vuoden 2008–2009 tuloksellisuuden laskentatoimen puutteet koskivat työkustannusten kohdentamista. Myöskään Puolustusvoimilla ei ole sen koko toimintaa kattavaa ja yhdenmukaista työkustannusten kohdentamismenetelmää. Kattava työajanseurantajärjestelmä on kuitenkin joissakin yksiköissä, kuten Maavoimien materiaalilaitoksella. Työaikaa seurataan myös Puolustusvoimien johtamisjärjestelmakeskuksessa ja PVSAPKEH-hankkeessa. Puolustusvoimien toiminnallisesta tehokkuudesta esitetyt tiedot ovatkin menopohjaisia.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa puolustusministeriö ilmoittaa, että se pyrkii varmistamaan, että Puolustusvoimat ottaa käyttöön PVSAP-järjestelmän sisältämän työajanseurantasovelluksen heti, kun se on mahdollista.

Puolustushallinnon rakennuslaitoksella ja Puolustushallinnon palvelukeskuksella oli vuosien 2008 ja 2009 tilintarkastusten perusteella riittävät järjestelmät tuottamaan tietoa toiminnan kustannuksista.

Tilintarkastuksissa tarkastusvirasto on tarkastellut hallinnonalan tuottavuutta ja taloudellisuutta yksinomaan tilintarkastuksissa esille tulleen aineiston perusteella. Sen perusteella ei ole ollut mahdollista arvioida koko hallinnonalan tuottavuuden ja taloudellisuuden muutosta.

3.4.2 Talousarvio-, liike- ja valtuuskirjanpitojen tuottamat tiedot

Puolustusvoimien vuoden 2007 tilintarkastuksessa ei toteutumalaskelman yhteydessä esitettävää laskelmaa valtuuksista voitu pitää oikeana ja riittävänä, koska Puolustusvoimat toimitti Valtiokonttorille eri luvut kuin Puolustusvoimien tilinpäätöksessä. Muilta osin tilinpäätöksen laskelmat antoivat olennaisilta osin oikeat ja riittävät tiedot. Puolustusvoimien vuoden 2007 tilintarkastuksessa tuli esiin puutteita valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n mukaisen valtuuksien seurannan järjestämisessä valtion talousarviosta annetun asetuksen 54 a §:n ja Valtiokonttorin valtuuskirjanpidon toteuttamisesta 20.10.2004 antaman määräyksen mukaisesti.

Puolustusvoimien vuoden 2008 kirjanpidon tarkastuksen perusteella Puolustusvoimien talousarvio- ja liikekirjanpito antavat olennaisilta osin oikeat ja riittävät tiedot sisäistä ja ulkoista raportointia varten.

Puolustushallinnon tilivirastoista⁷⁷ ainoastaan Puolustusvoimilla on käytössään valtuuksia, mutta varsinaista erillistä valtuuskirjanpitoa sillä ei ole. Valtuuksien seuranta on otettu osaksi Puolustusvoimien käytössä olevan SAP-järjestelmän määrärahaseurantaa. Järjestelmä ei tarjoa aina valtuuksista riittävää ja oikeaa automaattisesti ajantasaista tietoa tilinpäätöstä ja valtuusilmoitusta varten, vaan työ on tehtävä käsin, jolloin syntyy virhemahdollisuus. Puolustusvoimien valtuustietojen oikeellisuuteen tilinpäätöksessä vaikutti osaltaan myös se, että valtuustiedot oli koottu tilinpäätöstä varten erillään muiden tilinpäätöstietojen kokoamisesta. Vuoden 2009 tilinpäätöksestä lähtien valtuustiedot on kuitenkin koottu yhdessä muiden tilinpäätöstietojen kanssa.

Vuoden 2009 tilintarkastuksen perusteella Puolustusvoimien valtuusseuranta ei toimi riittävän luotettavalla tavalla (ks. myös luku 3.1.4 kohta Tilausvaltuuksien käyttö sekä luku 3.5 kohta Ilmoitusvelvollisuus tarkastusvirastolle ja annetut selvitykset).

⁷⁷ 1.1.2010 lukien kirjanpitoyksikkö.

Puolustusministeriön, Puolustushallinnon rakennuslaitoksen ja Puolustushallinnon palvelukeskuksen vuosien 2008 ja 2009 tilintarkastusten perusteella talousarvio- ja liikekirjanpito antavat olennaisilta osin oikeat ja riittävät tiedot sisäistä ja ulkoista raportointia varten.

3.4.3 Arviointitutkimukset

Talousarvioasetuksen 68 b §:n mukaan ministeriön toimialan toiminnan tulokellisuuden kuvauksen tulee sisältää tärkeimmät tiedot ja tulokset valtion toiminnan ja rahoituksen määrävuosittaisista vaikutusten arvioinneista toimialalla, jos varainhoitovuoden aikana on tehty laajempi vaikutusten arviointi.

Puolustusministeriön vuoden 2009 tilinpäätöksen mukaan ministeriön tilivirastosta tai ministeriöön kuuluvasta toiminnasta ei ole tehty kertomusvuonna vaikutusten, toiminnan vaikuttavuuden tai tulokellisuuden arviointeja. Samoin todetaan ministeriön vuosien 2008 ja 2007 tilinpäätöksissä^{78 79}.

Tiedot eivät pidä aivan paikkaansa ainakaan sikäli, että puolustusministeriö on vuoden 2009 aikana arvioittanut hallinnonalan tutkimustoimintaa ulkopuolisella arvioitsijalla. Puolustusministeriö on ilmoittanut, että vastaisuudessa se tulee kiinnittämään aikaisempaa enemmän huomiota tehtyihin arviointeihin ja niiden mahdolliseen esittämiseen toimintakertomuksessa.

Ministeriön tilinpäätöksessä vuodelta 2007 puolestaan todetaan, että puolustusministeri päätti tammikuussa 2007 asettaa työryhmän, jonka tehtävänä oli tarkastella puolustusministeriön toiminnan kehittämistä strategisen johtamisen ja kokonaisuuden hallinnan näkökulmista. Työryhmä tarkasteli ministeriön toimintamallia ja tavoitetilaa sekä pyrki tunnistamaan kehittämistarpeita. Keskeinen johtopäätös oli se, että ministeriön eri osat tuottavat hyvää tulosta, mutta eri osien välisessä yhteistoiminnassa on kehittämisen varaa kokonaisuuden hallinnan näkökulmasta. Työryhmä katsoi, että silloisesta toimintamallista ja tavoitetilasta johdettuihin kehittämistarpeisiin voitiin parhaiten vastata siirtymällä prosessilähtöiseen toimintaan. Prosessien tunnistamisilla voitaisiin jäsentää ministeriön erityisiä strategisia tehtäviä ja työskentelyä ministeriössä sekä niiden avulla tuottaa paremmin sisältöä ministeriön strategiaan tehtäviin, kuten talous- ja lainsäädäntöprosesseihin. Lisäksi prosessimaisella työskentelyllä voitaisiin

⁷⁸ Pääesikunta, suunnitteluosasto. Tilinpäätös 10.3.2009 AF4525.

⁷⁹ Pääesikunta, suunnitteluosasto. Tilinpäätös 11.3.2008 AE5175.

parantaa organisaation yhteistoimintaa ja tehostaa konserninäkökulman mukaista kokonaisuuden hallintaa.

Puolustusvoimien tilinpäätöksessä vuodelta 2009⁸⁰ todetaan, että Ilma-voimien kansainvälinen valmiusyksikkö oli läpäissyt Naton evaluointiohjelmaan kuuluneen, suorituskykyä mittaavan FORCEVAL-arviointiharjoituksen. Lisäksi Puolustusvoimissa tehtiin vuonna 2009 yksiköiden laatujärjestelmien ja ympäristöjärjestelmien auditointeja, itsearviointeja sekä asiakas- ja sidosryhmätyytyväisyyskyselyjä. Itsearviointeissa käytettiin soveltaen EFQM-kriteeristöä ja niiden tuloksia on käsitelty asianomaisen yksikön tilaisuuksissa. Kehittämiskohteita on havaittu prosessien rajapinnoissa. Terveysthuollossa suoritettiin kysely, jolla kartoitettiin varusmiesten tyytyväisyyttä⁸¹ terveysasemien toimintaan.

Puolustushallinnon rakennuslaitoksesta ei toimintakertomuksen mukaan vuonna 2009 tehty ulkoisia arviointeja. Puolustusministeriö oli asettanut 30.1.2007 projektin, jonka tehtäväksi oli annettu laatia ehdotus Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kehittämisestä edellisen rakennuslaitostyöryhmän⁸² suositusten ja esitysten pohjalta. Työryhmän ehdotus 29.2.2009 oli rakennuslaitosta säilyttävä⁸³.

Edellä mainittujen havaintojen mukaan puolustusministeriön hallinnonalan arviointitoiminta on ollut vähäistä.

3.5 Sisäinen valvonta

Sisäinen valvonta tarkoittaa tässä niitä järjestelyjä, joilla organisaation johto pyrkii varmistumaan toiminnan tuloksellisuudesta mukaan lukien toiminnan laillisuus. Sisäinen valvonta on ohjausjärjestelmää poikkileikkaava toiminto, jonka tehtävänä on varmistaa asianmukaiset menettelytavat. Sisäisen valvonnan osalta ohjausjärjestelmätarkastuksen tarkastuskykyä symyksenä oli, onko hallinnonalan sisäinen valvonta riittävä varmistamaan hallinnonalan tehtävien asianmukaisen ja tuloksellisen hoitamisen.

⁸⁰ *Pääesikunta, suunnitteluosasto. Tilinpäätös 9.3.2010 AG4123.*

⁸¹ *Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksessa on tehty asiakastyytyväisyyskyselyjä, vaikka asiaa ei ole mainittu tilinpäätöksessä.*

⁸² *Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kokonaisarviointi. Rakennuslaitoksen ehdotus ja kannanotto 19.12.2006; Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kokonaisarviointi, loppuraportti 18.12.2006. BearingPoint.*

⁸³ *Ehdotus Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kehittämisestä. PHRAKL-ohjausryhmä 2008. 11022/4620/2003.*

Sisäisestä valvonnasta määrätään talousarviolain 24 b §:ssä sekä talousarvioasetuksen 9 luvussa (69–71 §). Säädösten mukaan viraston ja laitoksen johdon tulee huolehtia siitä, että virastossa ja laitoksessa toteutetaan talouden ja toiminnan laajuuteen ja sisältöön sekä niihin liittyviin riskeihin nähden asianmukaiset menettelyt (sisäinen valvonta). Menettelyiden tarkoitus on varmistaa viraston talouden ja toiminnan laillisuus ja tulokellisuus sekä turvata viraston hallinnassa olevat varat ja omaisuus sekä viraston johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot taloudesta ja toiminnasta. Talousarvioasetuksen 65–66 §:ssä säädetään lisäksi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi- ja vahvistuslausumasta sekä ministeriön alaisilleen laitoksille antamasta tilinpäätöskannanotosta.

Sisäiseen valvontaan liittyvä havaintoja on esitetty jo edellä, erityisesti luvuissa 3.3.1 (Tilinpäätökset ja toimintakertomukset) ja 3.4.2 (Talousarvio-, liike- ja valtuuskirjanpitojen tuottamat tiedot). Näissä esitetyt sisäisen valvonnan olennaisimmat puutteet olivat, että Puolustusvoimat on osin käyttänyt määrärahojaan talousarvion vastaisesti sekä ylittänyt talousarvion myönnetyn valtuuden ja että Puolustusvoimien valtuusseuranta ei ole toiminut riittävän luotettavasti.

Lisäksi sisäisen valvonnan tilaa arvioitiin tiettyjen yksittäisten menettelyjen toimivuuden perusteella. Tarkastuskysymykset olivat seuraavat:

- Onko sisäinen tarkastus järjestetty hallinnonalalla asianmukaisesti?
- Ovatko hallinnonalan sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma ja tilinpäätöskannanotto sisällöltään ja käsittelyavaltaan asianmukaisia?
- Ovatko hallinnonalan selvitykset tarkastusviraston antamiin ilmoitusvelvollisuuteen olleet riittäviä?
- Onko toimintakertomuksissa esitetty oikeat ja riittävät tiedot hallinnonalan väärinkäytöksistä?

Sisäisen tarkastuksen järjestäminen

Talousarvioasetuksen 70 §:n mukaan viraston ja laitoksen johdon on järjestettävä sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys sekä suorittaa johdon määräämät tarkastustehtävät.

Puolustusministeriössä on ministeriön hallinnonalan sisäistä tarkastusta varten tarkastusyksikkö. Se ei ole tehnyt varsinaista puolustusministeriön tilivirastotehtäviin tai muihin sisäisen valvonnan järjestelyihin kohdistunutta tarkastusta. Tarkastusyksikkö onkin toiminut korostetusti hallinnonalan tarkastajana. Puolustusministeriössä ei näin ollen ole ollut varsi-

naista sisäistä tarkastusta. Vuoden 2010 alusta alkaen tarkastusyksikön tehtäviin on kuitenkin kuulunut myös varsinainen sisäinen tarkastus.

Vuonna 2009 valmistuneen tuloksellisuustarkastuksen⁸⁴ mukaan ministeriön tarkastusyksiköllä ei ollut kokonaisvaltaista kuvaa hallinnonalan sisäisen valvonnan ja tarkastuksen tilasta ja organisoinnista. Tarkastusyksikkö ei näin ollen myöskään osallistunut sisäistä valvontaa ja riskienhallinnan tilaa koskevien lausumien laadintaan, vaan näitä koskevat tiedot toimitettiin yksikkötasolta suoraan tiliviraston johdolle. Yksikkö ei tuolloin myöskään ollut antanut kertomusta vuosittaisesta toiminnastaan. Puolustusministeriö on 2.3.2010 hyväksynyt sisäisen tarkastuksen ohjesäännön, jonka eräänä tarkoituksena on muuttaa tilannetta tältä osin.

Puolustusvoimilla on oma Pääesikunnan päällikön alainen tarkastusyksikkö. Yksikkö koordinoi myös puolustushaarojen ja Maavoimien materiaalilaitoksen sisäisten tarkastajien toimintaa sekä antaa heille myös tarkastustehtäviä. Päätoimiseen sisäiseen tarkastukseen käytettiin Puolustusvoimissa sekä vuonna 2008 että vuonna 2009 kuusi henkilötyövuotta.

Puolustushallinnon rakennuslaitoksella ei ole itsenäistä sisäisen tarkastuksen toimintaa, vaan se on hoidettu oman toimen ohella nk. sisäisen valvonnan auditointina. Myöskään Puolustushallinnon palvelukeskuksella ei ollut omaa sisäistä tarkastusta.

Puolustusministeriön hallinnonalan vuoden 2008 ja 2009 tilintarkastuksissa ei ole esitetty sisäistä tarkastusta koskevia huomautuksia.

Tarkastusvirasto on taloushallinnon muutoksia ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa koskeneessa tarkastuskertomuksessaan⁸⁵ katsonut, että "Sisäisen tarkastuksen resurssit ovat tarkastelussa olleissa kohteissa niukat, eikä sisäinen tarkastus ole toistaiseksi pystynyt muuttamaan toimintatapojaan. Useimmissa tapauksissa on kuitenkin tunnustettu, että sisäisen tarkastustoimen tulisi pystyä nykyistä paremmin varmistamaan taloudellisuuden, toiminnan laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden sekä tuloksellisen johtamisen edellyttämien tietojen oikeellisuus ja riittävyys. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi sisäinen tarkastus voitaisiin koota ministeriötasolla yhteen yksikköön."

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa puolustusministeriö ei näe tarkoituksenmukaiseksi sitä, että hallinnonalan sisäinen tarkastus yhdistettäisiin yhdeksi yksiköksi. Sen sijaan ministeriö katsoo, että hallinnonalan sisäisen tarkastuksen resurssien yhteiskäyttöä on lisättävä.

⁸⁴ *Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa. Tuloksellisuustarkastuskertomus 186/2009, s. 58.*

⁸⁵ *Tuloksellisuustarkastuskertomus 186/2009. Tarkastus koski useita hallinnonaloja, joista yksi oli puolustusministeriön hallinnonala.*

Etenkin suuret tarkastukset sekä useampaa hallinnonalaa koskevat hankkeet tulee organisoida tarkastussuunnittelun yhteydessä niin, että tarkastukset voidaan tehdä yhteistyössä.

Arviointi- ja vahvistuslausuma

Talousarvioasetuksen 65 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan kirjanpitoyksikön tilinpäätökseen kuuluvan toimintakertomuksen tulee sisältää arviointi sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä sekä sen perusteella laadittu lausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista.

Puolustusministeriön toimintakertomuksessa esitetyssä sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman laadinnassa havaittiin puutteita vuosina 2007 ja 2008. Lausumista ei käynyt selville, miten arviointi oli toteutettu ja miten se kattoi talousarvioasetuksessa vaaditut osa-alueet. Laaditut lausumat eivät perustuneet koko ministeriöstä tehtyyn riskien tunnistamiseen ja arviointiin. Lausuman laadintaa kehitettiin: vuoden 2009 lausuma perustui ministeriön koko johdon näkemykseen ja sinä esitettiin olennaiset sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämistarpeet.

Puolustusvoimat on vuosien 2008–2009 toimintakertomuksissa esittänyt asianmukaisen sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi perustuu suurelta osin Puolustusvoimien tulosityksiköiden vuosiraportointiin liittyviin selvityksiin. Lausumissa on todettu, että Puolustusvoimien toiminnassa ja taloudessa ei ole ollut olennaisia, tavoitteiden saavuttamista vaarantavia puutteita tai virheitä. Lausumissa on esitetty keskeiset toimenpiteet sisäisen valvonnan kehittämiseksi.

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen toimintakertomukseen sisältyy sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi- ja vahvistuslausuma. Rakennuslaitoksen johto on laatinut lausuman ja toteaa, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta täyttävät talousarvioasetuksen 69 §:n mukaiset vaatimukset. Lausuma perustuu systemaattiseen riskien tunnistamiseen ja arviointiin. Lausuman laadinnassa on käytetty apuna valtioneuvoston asettaman sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan suositusta ja arviointikehikkoa, joka perustuu lähtökohtaisesti COSO-ERM-malliin. Lausumassa on esitetty olennaiset sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämistarpeet. Ne liittyvät keskusyksikön alueellistamiseen, tietohallintostrategian tavoitetilän määrittelyyn ja tunnuslukujen laaja-alaisiin vertailuihin alueittain. Lausuman sisältö ei ole ristiriidassa tilintarkastuksessa esiin tulleiden havaintojen kanssa.

Puolustushallinnon palvelukeskuksen vuoden 2009 toimintakertomukseen sisältyy sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi- ja vahvistuslausuma. Siinä viitataan palvelukeskuksessa tehtyyn riskianalyyysiin. Analyysissä hyödynnettiin palvelukeskusverkostolle sovellettua riskienhallintamenetelmää, jota valtiovarainministeriö, Valtiokonttori ja palvelukeskus ovat yhteistyössä suunnitelleet. Lausumassa on katsottu, että riskienhallinta-analyysi toi esille riittävällä tavalla palvelukeskuksen ydintehtäviin liittyvät riskit. Lausuman mukaan sisäisen valvonnan tärkeys palvelukeskustoimintatapamallissa on tunnistettu, mutta nykyiset valvontamenetelmät eivät ole riittäviä.

Sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman mukaan Puolustushallinnon palvelukeskuksessa aloitettiin vuoden 2009 lopulla sisäisen valvonnan projekti, jossa tarkoituksena oli tunnistaa palvelutuotannon prosessien sisäiset riskit ja valvontapisteet sekä määritellä niille valvontatoimenpiteet, vastuut ja aikataulut. Kehitystyötä jatkettiin vuonna 2010 osana Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen kehittämistyötä. Lausuman laadinnassa ei ole käytetty systemaattisesti yleisesti hyväksytyä viitekehystä. Tarkastuksen perusteella voidaan kuitenkin todeta, että lausuma on laadittu asianmukaisesti eikä se sisällä sellaisia asioita, jotka olisivat ristiriidassa tilintarkastuksessa tehtyjen havaintojen kanssa. Puolustushallinnon palvelukeskus on vuoden 2010 alusta liitetty osaksi Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusta (Palkeet).

Hallinnonalalla ei ole käytetty yhtenäistä viitekehikkoa sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumien valmistelussa. Tilinpäätöksissä esitettyihin sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumiin ei ole esitetty tilintarkastuksissa huomautuksia lukuun ottamatta puolustusministeriön lausumaa.

Tilinpäätöskannanotto

Valtiokonttorin ohjeen mukaisesti ministeriön on annettava vuosittain viimeistään varainhoitovuotta seuraavan kesäkuun 15. päivänä perusteltu kannanotto hallinnonalansa tiliviraston ja valtion rahaston tilinpäätöksestä sekä niistä toimenpiteistä, joihin tilinpäätös ja siitä annettu Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomus ja muut tiliviraston tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston toimintaa ja taloutta sekä tilinpäätöstä koskevat selvitykset ja lausunnot antavat aihetta. Kannanoton valmistelua varten ministeriön asiana on laatia ja hankkia tarvittavat selvitykset ja arvioinnit. Ministeriön on lähetettävä kannanottonsa tiedoksi valtiovarainministeriölle sekä tarkastusvaliokunnalle, Valtiontalouden tarkastusvirastolle ja Valtiokonttorille.

Tilintarkastuksen havaintojen perusteella puolustusministeriön tilivirastoistaan antamat vuoden 2008 tilinpäätöskannanotot olivat asianmukaisia. Tässä tarkastuksessa ei arvioitu vuoden 2009 tilinpäätöskannanottoja, jotka annettiin kesäkuussa 2010.

Ilmoitusvelvollisuus tarkastusvirastolle ja annetut selvitykset

Tilintarkastusten perusteella ilmoitusvelvollisuus tarkastusvirastolle on vuosina 2008 ja 2009 asetettu Puolustusvoimille ja puolustusministeriölle mutta ei Puolustushallinnon rakennuslaitokselle eikä Puolustushallinnon palvelukeskukselle.

Puolustusministeriön ilmoitusvelvollisuus koski molempina vuosina tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä valtion talousarvioista annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla eli käytännössä työajanseurannan kehittämistä. Vuoden 2008 tilintarkastuskertomukseen antamassaan vastauksessa ministeriö totesi kehittävänsä seurantaa määräajoin tehtävänä kyselynä. Puolustusministeriön toimenpiteet asian korjaamiseksi olivat oikeansuuntaiset mutta eivät riittävät. Vuoden 2009 ilmoitusvelvollisuuteen antamassaan vastauksessa puolustusministeriö ilmoitti ottavansa käyttöön taulukkolaskentaan perustuvan työajan käytön seurannan syksyn 2010 aikana. Järjestelmä otettiin käyttöön 1.10.2010.

Myös Puolustusvoimien vuoden 2008 ilmoitusvelvollisuuden perusteena olivat puutteet valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämän tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisessä. Puolustusvoimien ilmoitusta kehittämistoimenpiteistä voitiin pitää asianmukaisena ja toimenpiteitä selvänä parannuksena kohti tarkempaa kustannuslaskentaa. Ilmoitusvelvollisuus kuitenkin uusittiin vuoden 2009 tilintarkastuskertomuksessa, koska toimenpiteet eivät kaikilta osin olleet riittäviä. Puolustusvoimien ilmoitusvelvollisuuteen antaman vastauksen perusteella tilanteessa ei ole tapahtunut olennaista muutosta.

Vuoden 2009 tilintarkastuskertomuksessa on Puolustusvoimille asetettu ilmoitusvelvollisuus myös niistä toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt valtuuden käytön seurannan järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n⁸⁶ tarkoittamalla tavalla.

⁸⁶ 10 § Valtuusmenettely. Tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä voidaan myöntää määrälliään ja käyttötarkoitukseltaan rajattu valtuus tehdä sopimuksia ja antaa sitoumuksia, joista aiheutuvia menoja varten tarvittavat määrärahat otetaan joko kokonaan tai puuttuvilta osiltaan myöhempisiin tulo- ja menoarvioihin. Valtuutta saadaan käyttää sen varainhoitovuoden aikana, jonka tulo- ja menoarvioon se on otettu.

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen ja Puolustushallinnon palvelukeskuksen vuosien 2008 ja 2009 tilintarkastuksissa ei ole tullut esiin seikkoja, joiden vuoksi näille tilivirastoille olisi asetettu ilmoitusvelvollisuus.

Hallinnonalan tila väärinkäytösten näkökulmasta

Talousarvioasetuksen 65 §:n mukaan kirjanpitoyksikön toimintakertomuksen tulee sisältää muun muassa yhteenveto havaituista väärinkäytöksistä ja rikoksista sekä takaisinperinnöistä. Valtiokonttorin toimintakertomusohjeen mukaan raportoinnin tarkoitus on esittää nimenomaan yhteenvetotiedot, ei siis tietoja yksittäisistä tapauksista.

Puolustusministeriön hallinnonalan toimintakertomuksissa vuodelta 2009 on esitetty oikeat ja riittävät tiedot väärinkäytöksistä. Kolme tilivirastoa neljästä ei kuitenkaan ollut esittänyt toimintakertomuksessa tietoja takaisinperinnöistä. Tilivirastoista kolme ilmoitti toimintakertomuksessaan, että niiden tietoon ei ollut tullut väärinkäytöksiä tai rikoksia. Puolustusvoimien toimintakertomuksen mukaan vuonna 2009 väärinkäytöksiä on ollut kaksi (ajoneuvon määräysten vastainen käyttö). Tuolloin esitutkinta oli kesken viidessä jutussa. Niistä yksi koski hankintaa, kolme lähinnä matkakustannusten korvaamista ja yksi Puolustusvoimien varoja ja omaisuutta. Tapauksista on ilmoitettu myös tarkastusvirastolle valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 16 §:n mukaisesti.

4 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen kohteena oli puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä, ja tarkastuksen pääkysymyksenä oli, miten hyvät edellytykset hallinnonalan ohjausjärjestelmä antaa toiminnan tuloksellisuudelle ja vastuun toteamiselle.

Tarkastuksessa ei arvioitu puolustushallinnon tuloksellisuutta. Ohjausjärjestelmää tarkasteltiin sen viiden osan kautta; osat ovat (1) suunnittelu, (2) johtaminen, (3) raportointi, (4) laskentatoimi ja arviointijärjestelmät sekä (5) sisäinen valvonta.

Tarkastuksen perusteella *puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä antaa kokonaisuudessaan riittävät edellytykset toiminnan tuloksellisuudelle ja vastuun toteamiselle.*

Tarkastusvirasto perustelee kantaansa seuraavasti:

Suunnittelu

Tarkastus kohdistui strategiseen suunnitteluun sekä siihen liittyvään puolustusmenojen pitkän aikavälin arvioinnin riittävyteen, talousarvioesityksen tietojen riittävyteen, talousarvion suunnitteluun ja toteutumiseen sekä säädösehdotusten vaikutusten arviointiin.

Puolustusministeriön strategiaproessit on suunniteltu ja dokumentoitu huolellisesti. Strategia-asiakirjat ovat esitystavaltaan asianmukaisia ja tavoitehierarkioiltaan johdonmukaisia. Strategialinjaukset on pyritty määrittämään siten, että ne voidaan toteuttaa hallinnonalan omin voimin. Kehittämisen varaa on siinä, että jo strategioiden laadintavaiheessa arvioitaisiin taloudellisia riskejä ja niiden vaikutuksia.

Puolustusmenojen pitkän aikavälin arvioimiseksi ministeriö on teettänyt Valtion taloudellisella tutkimuskeskuksella (VATT) tutkimuksia, jotka antavat hyvän kuvan puolustusmenojen kehityksen suurista haasteista seuraavien kahden vuosikymmenen aikana. Sen sijaan eduskunnalle valtio-neuvoston selonteossa (VNS 1/2009) kerrotut tiedot puolustusmenoihin kohdistuvista pitemmän aikavälin paineista ovat varsin vähäiset ja luonteeltaan toteavat verrattuna selonteon sisällön laajuuteen muutoin.

Talousarvioesityksen rakenne on pääosin selkeä ja johdonmukainen. Se myös vastaa pääpiirteissään hallinnonalan keskeisiä toimintoja. Kriisinhallintamenojen jakaminen henkilöstömenoihin ulkoasiainministeriön pääluokkaan sekä kalustomenoihin ja kansainvälisistä harjoituksista aiheutuviin menoihin puolustusministeriön pääluokkaan tosin heikentää talousarvion selvyyttä ja läpinäkyvyyttä.

Esityksen pääluokkaperusteluista käyvät ilmi hallinnonalan keskeiset vaikuttavuustavoitteet, tavoitetaso numeerisesti sekä tiedot tavoitteisiin liittyvistä menoista. Vaikuttavuustavoitteet kuvaavat kuitenkin pikemminkin puolustushallinnon toimintaa kuin haluttua tilaa.

Luku- ja momenttiperustelut ovat melko hyvät. Lukuperustelujen tavoitteilla on selvä yhteys pääluokkaperustelujen tavoitteisiin. Tulostavoitteiden esittämisessä on kuitenkin puutteita kaikkien lukujen perusteluissa. Taloudellisesti erittäin merkittävälle Puolustusmateriaalihankintamomentille ei ole lainkaan tulostavoitteita. Myöskään Sotilaallinen kriisinhallinta -luku ei sisällä toiminnallisia tulostavoitteita sen paremmin luku- kuin momenttiperusteluissakaan.

Tarkastusvirasto on tekemissään tilintarkastuksissa havainnut, että erityisesti Puolustusvoimille talousarvioissa esitetyissä tavoitteissa on viime vuosien aikana tapahtunut merkittävää kehitystä.

Valtuuksista esitetyt tiedot vastaavat muodollisesti talousarvioehdotusten laadintamääräyksen vaatimuksia. Käyttötarkoituksen esittämisen tarkkuus kuitenkin vaihtelee suuresti; suurimmissa valtuuksissa esitystaso on hyvin yleinen. Tämän vuoksi varsinainen tavoite eli tietojen esittäminen "päätöksenteon kannalta riittävällä tarkkuudella" ei toteudu. Puolustushallinnolle annettujen valtuuksien valtiontaloudellinen merkitys on suuri: esimerkiksi vuoden 2010 talousarviolla puolustusministeriön hallinnonalalle annetut tilausvaltuudet olivat yhteensä 2 950 miljoonaa euroa eli noin 11 prosenttia enemmän kuin hallinnonalan pääluokan vuoden 2010 talousarviomääräraha.

Hallinnonalan talousarviosuunnittelun onnistumista arvioitiin suhteessa talousarvion toteutumiseen. Vuonna 2009 hallinnonala käytti 84 % käytettävissään olevista määrärahoista ja siirsi 476 miljoonaa euroa (15 %) käytettäväksi seuraavina vuosina. Suurimmat siirtyvät erät ovat olleet Puolustusmateriaalihankinnat -momentilla: vuosina 2005–2009 momentin käytettävissä olleista määrärahoista käytettiin vain 68–77 % ja seuraavalle vuodelle siirrettiin keskimäärin 215 miljoonaa euroa. Siirtyvä erä on suuri sekä absoluuttisesti että suhteessa Puolustusmateriaalihankintamomentin määrärahaan (709 miljoonaa euroa v. 2009). Vaikka siirtomäärärahalla voidaan joustavoittaa valtion taloudenhoitoa, talousarviosuunnittelun ja valtion rahoituksenhallinnan lähtökohtana tulee kuitenkin olla se, että määrärahat mitoitetaan todellista käyttöä vastaavasti. Myös valtuusmenettelyn käytöllä voi pienentää käyttöön nähden liian suurten siirtomäärärahojen tarvetta.

Tilausvaltuuksien suunnittelu ei ole kaikilta osin ollut onnistunutta. Talousarviossa myönnettyjen, mutta käyttämättä jääneiden materiaalihankintojen tilausvaltuuksien määrä kasvoi vuosina 2005–2009 viisinkertaiseksi, 84 miljoonasta eurosta 406 miljoonaan euroon. Käyttämättä jääneiden val-

tuuksien määrä pieneni valtion tilinpäätöksen mukaan vuonna 2010 noin sataan miljoonaan euroon, mutta Puolustusvoimien vuoden 2010 vuosiraportin mukaan käyttämättä jäi 300 miljoonaa euroa. Puolustusvoimat ei ollut ainakaan vuosien 2005–2009 aikana edennyt hankintaprosesseissaan siten, että valtiota sitovien sopimusten tekeminen olisi tapahtunut esitettyjen ja myönnettyjen valtuusmäärien mukaisesti. Tässä tarkastuksessa ei voitu selvittää, johtuiko valtuuksien laajamittainen käyttämättä jääminen ensi sijassa optimistisuudesta valtuussuunnitteluvaiheessa vai hankintaprosessien ongelmista.

Tarkastuksessa selvitettiin myös, millaisia vaikutusarviointeja puolustusministeriö on tehnyt säädösehdotuksiinsa. Kaikissa tarkastelluissa hallituksen esityksissä oli käsitelty esityksen taloudelliset vaikutukset. Muutkin säädösvalmisteluohjeen mukaiset vaikutukset oli käsitelty lähes poikkeuksetta. Arvioinnit olivat pääsääntöisesti hyvin suppeita, mikä johtuu osin siitä, että ehdotetut säädösmuutokset olivat varsin pieniä. Säädösehdotuksissa tulisi esittää tiedot vaikutusten arvioinnista myös siinä tapauksessa, että vaikutusten arvellaan olevan vähäisiä tai vaikutuksia ei arvioida olevan lainkaan. Ministeriön sisäinen ohje vaikutusarviointien tekemisestä lähinnä toteaa vaatimuksia eikä käsittele arviointien sisältöä tai menetelmiä; yhdessä valtionhallinnon yleisten ohjeiden kanssa sisäinen ohjeistus oli kuitenkin riittävää.

Johtaminen

Hallinnonalan johtamista tarkasteltiin puolustusministerin päätösten (vuodet 2005–2009) tietoperustan, tulosohjauksen sekä materiaalihankintojen ohjauksen perusteella.

Päätösten tietoperusta toiminnallisista ja taloudellisista vaikutuksista vaihteli melko paljon. Useassa organisaation muutokseen liittyvässä päätöksessä taloudellisten ja toiminnallisten vaikutusten perustelut eivät olleet kattavia vaan lähinnä viittauksia tehtyihin linjauksiin tai esityksiin. Sen sijaan palvelussuhdeasioista tehdyissä päätöksissä arviointi oli kattavampaa. Myös hankintapäätösten perustelut ovat vuosien mittaan selvästi parantuneet.

Puolustushallinnon tulosohtausorganisaatio on selvä ja looginen. Ohjattavia yksiköitä on vain kolme, ja niiden organisaatiot ovat omia taloudellisia ja toiminnallisia kokonaisuuksiaan. Hallinnonalan tulostavoiteasiakirjoissa ei ole yhteistä rakennetta.

Tulosohtausasiakirjoissa ei käytetä loogisesti talousarvioasetuksen mukaisia tuloksellisuuskäsitteitä, eikä sopimuskokonaisuudesta näekään selvästi yhteyttä talousarviotavoitteisiin, kuten tulisi. Tulossopimusten otsi-

kointi ja tavoitetekstit eivät täysin vastaa talousarvioesityksessä esitettyjä. Myöskään tavoitetasot eivät ole täysin samat, pääosin kylläkin. Tulostavoitteiden ja tulosopimuksen mieltämistä osaksi talousarvion toimeenpanoa edesauttaisi se, että tavoiterakenteet, tavoitteiden sisällöt ja tavoitetasot muodostettaisiin samalla logiikalla ja että ne pysyisivät muuttumattomina, ellei muutokseen ole perusteltua syytä. Puolustusvoimien tulosopimuksessa tavoitteita on johtamisen, seurannan ja raportoinnin kannalta hyvin paljon. Kaikki asetetut tavoitteet eivät olekaan tulostavoitteita vaan toimintaa kuvaavia ja ohjaavia; näiden tavoitteiden toteutumisen mitattavuus ja seurattavuus vaihtelevat paljon.

Materiaalipoliittisissa asioissa puolustusministeriö ohjaa Puolustusvoimia myös muutoin kuin tulosohjauksella. Materiaalipoliittisten asioiden ohjausta voidaankin pitää vahvana verrattuna muuhun ministeriön Puolustusvoimiin kohdistamaan ohjaukseen. Tämä perustuu osin johtoryhmien toimintaan. Ohjausotteen vahvuutta lisää se, että ministeriö toimii varsinaisen ohjauksen lisäksi myös päätöksentekijänä materiaaliasioissa. Puolustusministeri tekee vuosittain noin 50 Puolustusvoimia koskevaa hankintapäätöstä. Tarkastusviraston käsityksen mukaan ministeriön vahva ote puolustusmateriaalihankinnoissa on perusteltu.

Raportointi

Hallinnonalan raportoinnista tarkastettiin pääluokan osuus valtion tilinpäätöskertomuksessa, tulosohjattujen yksiköiden tulosraportointi sekä kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöslaskelmien ja toimintakertomusten tietojen riittävyys.

Puolustusministeriön hallinnonalan osuus valtion tilinpäätöskertomuksessa on rakenteeltaan ja esittämistavaltaan selkeä. Lukurakenne vastasi melko hyvin talousarvioesityksen lukurakennetta. Talousarvioesityksen pääluokkaperustelujen vaikuttavuustavoitteiden toteutumisesta raportointiin selkeästi. Kertomuksessa olisi voinut käsitellä tarkemmin sitä, että yksi vaikuttavuustavoite, osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan, oli ylittynyt varsin paljon.

Tilinpäätöskertomuksen tarkoituksena on raportoida varojen käytöstä toimintoihin ja siten saavutetuista tuloksista. Vaikka puolustusministeriön hallinnonalan osuuteen sisältyy lukuisia meno- ja kustannustietoja sekä niiden muutoksia, meno- tai kustannustietoja ei ole onnistuttu yhdistämään tavoitteisiin tai vaikutuksiin. Näin ollen menotarkastelut jäävät toiminnasta ja tuloksista irrallisiksi. Tilinpäätöskertomuksessa on myös joitakin puutteita sekä toimialoittaisessa että lukutason tavoitteiden raportoinnissa. Puolustuspolitiikka ja hallinto -luvussa ei esitetä talousarvioesi-

tyksen vaikuttavuustavoitteita. Sotilaallinen maanpuolustus -luvussa esitetään kaikki talousarvioesityksen luku- ja osatavoitteet ja niiden toteutumiset, mutta yhden tavoitteen – Maavoimien, Merivoimien ja Ilma-voimien antama tuki muille viranomaisille – selvää ylittymistä ei perustella lainkaan. Momenttitasolla raportoidaan Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen valtionavustuksen käytöstä, mutta teksti jää vaille vertailupohjaa, koska asetettuja tavoitteita ei sanota. Maanpuolustuskorkeakouluyhdistyksen valtionavustuspäätöksessä ei tulossopimuksessa asetettuja tavoitteiden saavuttamista ole määrätty miltään osin valtionavun ehdoksi. Puolustusministeriön tulisi harkita, onko tällainen kytkentä joltain osin tarpeen. Sotilaallinen kriisinhallinta -luvussa kerrotaan vain kahdesta talousarvion luku- ja osatavoitteesta eikä niistäkään numeerista tavoitetasoa. Tekstissä ei myöskään perustella, miksi kolmatta tavoitetta ei esitetä.

Tarkastushavaintojen mukaan puolustusministeriön asettamat raportointivaatimukset tulosohjatuilta yksiköiltä ovat kattavat ja riittävät. Puolustusvoimien ja Puolustusvoimien rakennuslaitoksen osavuositarkastukset ovat pääosin kattavia, joskin raportit ovat sisällöltään varsin epätasaisia. Sanallisten tavoitteiden toteutuminen on voitu raportoida lähestulkoon tai täysin tavoitelausuman kopiona. Raportoinnin kehittämiseksi tulisikin arvioida myös sitä, millaisia asetettuja tavoitteita ovat eli esimerkiksi niin, että niiden saavuttamisen aste on todennettavissa.

Tulosohjaukseen liittyvä vuositarkastus on toteutettu toimintakertomuksissa sekä Puolustusvoimien laatimassa, erillisessä vuositarkastuksessa. Raportointi tulosohjauksessa asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta on varsin kattavaa. Kehittämiskohteina voi pitää tavoitemäärittelyiden sekä tavoitetasojen pitämistä samoina talousarvioesityksestä tulossopimukseen ja edelleen osavuosi- ja vuositarkastukseen lukuun ottamatta niitä tapauksia, jolloin talousarvioesitys muuttuu eduskuntakäsittelyssä tai joissa olosuhteet muuttuvat niin paljon, että se vaikuttaa tavoitteisiin. Puolustusvoimien ja puolustusministeriön toimintakertomusten tietoja toiminnallisesta tehokkuudesta ei myöskään voi pitää oikeina ja riittävinä, sillä tiedot eivät ole perustuneet riittävän kattavaan työajanseurantaan ja työkuormituksen kohdentamiseen.

Tarkastusviraston tilintarkastuksissa on havaittu joitakin puutteita hallinnonalan kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöslaskelmissä. Ministeriö oli vuonna 2008 maksanut toimintamenomomentiltaan kunnostus- ja muutostöitä talousarvion vastaisesti. Puolustusvoimien tilinpäätöksissä on vuosina 2007–2009 ollut puutteita valtuuksista ja niiden käytöstä annetuissa tiedoissa. Vuonna 2009 Puolustusvoimat ylitti toimintamenojen tilausvaltuuden 1,2 miljoonalla eurolla. Valtuuksissa havaittiin virheellisyksiä myös tässä tarkastuksessa.

Puolustusmateriaali muodostaa valtion kirjanpidossa poikkeuksen siinä mielessä, että sen hankintamenot kirjataan kokonaan hankintavuoden kuluksi. Menettely perustuu valtion talousarvioesityksen yksityiskohtaisten perustelujen yleisiin määräyksiin. Puolustusmateriaalin tasearvo on Puolustusvoimien arvioiden mukaan karkeasti noin 3,5–4 miljardia euroa ja sen poisjättäminen Puolustusvoimien tilinpäätöksestä antaa puutteellisen kuvan Puolustusvoimien hallussa olevan materiaalin arvosta. Tarkastusvirasto on puolustusministeriön kanssa samaa mieltä siitä, ettei julkisiin tase-erittelyihin tule sisällyttää yksityiskohtaista tietoa puolustusmateriaalista. Julkinen tase-erittely voitaisiin laatia esimerkiksi siten, että siinä ilmoitettaisiin puolustushaarojen sekä Pääesikunnan ja sen alaisten laitosten hallussa oleva materiaalin arvo kunkin yksikön osalta yhtenä lukuna.

Tarkastusvirasto on tilintarkastuksissaan tarkastellut hallinnonalan tuottavuutta ja taloudellisuutta yksinomaan tilintarkastuksissa esille tulleen aineiston perusteella. Sen perusteella ei ole ollut mahdollista arvioida koko hallinnonalan tuottavuuden ja taloudellisuuden muutosta.

Laskentatoimi ja arviointijärjestelmät

Tarkastuksessa selvitettiin puolustushallinnon yksiköiden laskentatoimen kykyä tuottaa riittävät talousarvio-, liike- ja valtuuskirjanpidon tiedot. Vuosina 2008 ja 2009 sekä puolustusministeriön että Puolustusvoimien tuloksellisuuden laskentatoimen puutteet koskivat erityisesti työajanseurantaa.

Puolustusvoimilla oli ongelmia myös valtuuskirjanpidossa. Puolustusvoimilla ei ole käytössä varsinaista erillistä valtuuskirjanpitoa, vaan valtuuksien seuranta on otettu osaksi Puolustusvoimien käytössä olevan SAP-järjestelmän määrärahaseurantaa. Järjestelmä on virhealtis, sillä se ei tarjoa aina valtuuksista riittävää ja oikeaa automaattisesti ajantasaista tietoa tilinpäätöstä ja valtuusilmoitusta varten, vaan työ on tehtävä manuaalisesti. Puolustusvoimien valtuustietojen oikeellisuuteen on tilinpäätöksessä vaikuttanut osaltaan myös se, että aiemmin valtuustiedot koottiin tilinpäätöstä varten erillään muiden tilinpäätöstietojen kokoamisesta. Vuoden 2009 tilinpäätöksestä lähtien valtuustiedot on koottu yhdessä muiden tilinpäätöstietojen kanssa.

Tarkastuksessa selvitettiin arviointitiedon riittävyttä ainoastaan hallinnonalan toimintakertomuksiin sisältyvien ilmoitusten perusteella. Näihin perustuen arviointitiedon tuottaminen hallinnonalan arviointitoiminta on ollut sängen vähäistä.

Sisäinen valvonta

Tarkastusviraston tekemissä, puolustusministeriön hallinnonalan vuosien 2008 ja 2009 tilintarkastuksissa ei ole ollut huomautuksia sisäisestä tarkastuksesta.

Tarkastusvirasto on velvoittanut puolustusministeriön antamaan valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitetun ilmoituksen vuosien 2008 ja 2009 tilintarkastusten perusteella. Käytännössä ilmoitusvelvollisuus asetettiin molempina vuosina työajanseurannan puuttumisen takia.

Samoilta vuosilta ja samasta syystä myös Puolustusvoimille annettiin ilmoitusvelvollisuus, minkä lisäksi vuonna ilmoitusta edellytettiin myös valtuuksien käytön seurannan takia. Lisäksi vuoden 2009 tilintarkastuksen perusteella Puolustusvoimat velvoitettiin antamaan ilmoitus valtuuden käytön seurannassa olevien puutteiden vuoksi.

Puolustushallinnon palvelukeskukselle ja Puolustushallinnon rakennuslaitokselle ei ole asetettu ilmoitusvelvollisuutta vuoden 2008 tai vuoden 2009 tilintarkastuksen perusteella.

Suosituks

Tarkastuskertomuksessa jo esitettyjen havaintojen lisäksi tarkastusvirasto katsoo, että puolustusministeriön tulee ryhtyä erityisesti seuraaviin kehittämistoimenpiteisiin:

Ministeriön tulee jatkossa kiinnittää erityistä huomiota strategioihin liittyvien taloudellisten vaikutusten ja riskien ennakointiin ja arviointiin. Lisäksi ministeriön tulisi pyrkiä kehittämään strategiseen suunnitelmaan liittyviä osastrategioita laadullisesti tasapainoisemmaksi kokonaisuudeksi.

Ministeriön tulee parantaa talousarvioesityksen tavoitteiden esittämistä erityisesti luvuissa 27.10 ja 27.30.

Kaikki kriisinhallintaan, sotilaalliseen kriisinhallintaan ja kansainvälisistä harjoituksista aiheutuviin menoihin tarkoitetut määrärahat tulisi ottaa valtion talousarvioon samaan, puolustusministeriön hallinnonalan pääluokan lukuun. Siirto tulee tehdä kehysneutraalisti. Tarkastusvirasto katsoo, ettei sotilaallisen kriisinhallintaan tarkoitettujen määrärahojen budjetointi puolustusministeriön pääluokkaan muuta ulkoasiainministeriön kuvaamaa päätöksentekoprosessia.

Puolustusministeriön tulee parantaa hallinnonalan talousarviosuunnitelua. Erityisesti tämä koskee valtuuksia.

Ministeriön tulee kiinnittää huomiota hallinnonalan organisaatiota tai olennaisia toiminnallisia muutoksia koskevien päätöstensä perusteluihin ja perusteluaineistoissa olevien vaikutusten arviointiin. Säädösehdotuksissa

tulee nykyistä selvemmin todeta se, että säännöksellä ei mahdollisesti ole vaikutuksia tai että ne on jätetty arvioimatta vaikutusten vähäisyyden vuoksi.

Ministeriön tulee luoda hallinnonalan tulosohjaukseen yhteinen viitekehys, joka parantaa koko hallinnonalan ohjausta kokonaisuutena. Ministeriön tulee asettaa toiminnalliset tulostavoitteet kaikille tuloksellisuuden osa-alueille. Ministeriön tulee myös varmistaa talousarvioesityksen, tulosohjausasiakirjojen sekä tulosraportoinnin käsitteiden, tavoitteiden ja tavoitetasojen yhdenmukaisuus.

Ministeriön tulee ohjata Puolustusvoimia järjestämään työaikakirjanpitosensa siten, että työaikakustannukset kyetään esittämään luotettavasti.

Ministeriön ja hallinnonalan kirjanpitoyksiköiden tulee varmistaa, että kaikki olennaiset arviointitutkimukset raportoidaan toimintakertomuksissa.

Puolustusmateriaali tulisi ottaa taseeseen talousarvioasetuksen 66 ja 66 a §:n mukaisesti kuitenkin niin, että ei synny mitään ongelmia salassa pidettävien tietojen osalta.

Ministeriön tulee parantaa raportointiaan valtion tilinpäätöskertomuksessa siten, että tilinpäätöskertomuksessa kerrotaan selkeästi kaikista talousarvioesityksen olennaisista tavoitteista ja että raportissa analysoidaan avoimesti sekä tavoitteiden olennaiset ylitykset että niiden saavuttamatta jääminen.

Puolustusministeriön tulisi selvittää mahdollisuus yhdistää hallinnonalan sisäinen tarkastus yhdeksi yksiköksi kansliapäällikön alaisuuteen.

Lähteet

1. Säädökset ja valtiopäiväasiakirjat

Suomen perustuslaki (731/1999).

Asevelvollisuuslaki (1438/2007).

Laki puolustusvoimista (551/2007).

Laki valtion talousarviosta (423/1988).

Laki valtioneuvostosta (175/2003).

Laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta (556/2007).

Valtioneuvoston asetus puolustusministeriöstä (375/2003).

Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003).

Asetus valtion talousarviosta (1243/1992).

Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta. TM 0802. 2.4.2008.

Hallituksen esitys 63/2001 vp.) valtionavustuslaiksi ja laiksi valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n muuttamisesta.

Hallituksen esitys 37/2007 vp. asevelvollisuuslaiksi.

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2009 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta. K 13/2010 vp.

2. Muut kirjalliset lähteet

Ehdotus uudeksi asevelvollisuuslaiksi. Asevelvollisuuslakitoimikunnan mietintö. Komiteamietintö 2006:2.

European Defence Agency (2009): Defence Data of EDA participating Member States in 2008. <http://www.eda.europa.eu/defencefacts/>. 2.12.2010.

Globaalikehityksen kolme skenaariota, Suomen talous ja puolustusmenojen liikkumavara 2007–2030. Jaakko Kiander. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT. 18.5.2006.

Hallituksen esityksen laatimisohjeet. Oikeusministeriön julkaisuja 2004:4.

Julkisen talouden liikkumavara ja puolustusmenojen kehitys 2010–2030: Kolme skenaariota. Jaakko Kiander. 25.5.2009.

Kansainvälisen järjestelmän toimijoiden ennakointia vuoteen 2030. Pekka Sivonen & Henriikki Heikka (toim.). Puolustusministeriö 2007.

Puolustushallinnon Strategia 2030. Tulevaisuusverstaan loppuraportti. Turun kauppakorkeakoulu, Tulevaisuuden tutkimuskeskus 2007.

Puolustusministeriön tulevaisuuskatsaus. Puolustusministeriö. Päiväamätkön.

Puolustusministeriön strategisen suunnittelun käsikirja. Puolustusministeriö 2007.

Puolustusministeriön työjärjestys (585/2003).

Puolustusministeriön säädösvalmistelun toimintaohje 28.5.2009 FI.PLM.2008-1675.

Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa, Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 218/211.

Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Oikeusministeriö. Julkaisu 2007:6.

Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 186/2009.

Turvallisesti tulevaisuuteen. Puolustusministeriön strategia 2025. Puolustusministeriö 2006.

Valtiovarainministeriö (2005). Tulosohjauksen käsikirja. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2005. Helsinki.

Vuoden 2004 selonteko – varuskuntarakenteen sekä johtamis- ja hallintojärjestelmän kehittäminen. Tuloksellisuustarkastuskertomus 215/2011.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006.

3. Tietokannat ja tilastot

Valtioneuvoston talousarvioesitykset – tietokanta.<http://budjetti.vm.fi>.

Valtionhallinnon Internet-raportointi Netra-tietokanta. www.netra.fi.

Puolustusministeriön talous- ja toimintasuunnitelmat. <http://www.defmin.fi>.

4. Haastattelut

Puolustushallinnon rakennuslaitos 14.1.2010.

Pääesikunta, suunnitteluosasto 10.2.2010 ja 11.3.2010.

Puolustusministeriö 19.2.2010, 10.3.2010 ja 12.4.2010.

Puolustusvaliokunta 2.6.2010.

Tuloksellisuustarkastukset vuodesta 2006 lähtien

- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennalta-
ehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaali-
hankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa
- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely
– *erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin
kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten
valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohjaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi
eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi
eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli
– *maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö*
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset
Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus
– *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-
jen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenettelystä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely
– *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja
pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus*
- 140/2007 Natura 2000 -verkoston valmistelu

- 141/2007 Verotuet
–*tilivelvollisuuden toteuttaminen*
- 142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus
- 143/2007 Virkamatkustaminen
–*ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus*
- 144/2007 Jääluokat ja väylämaksut
- 145/2007 Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminta (PTR-yhteistyö)
–*erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa*
- 146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
- 147/2007 Hankerahoitus ohjauksena
- 148/2007 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 149/2007 Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 150/2007 Tulosohjauksen tila
–*Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen 2002–2006 perusteella*
- 151/2007 Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat
- 152/2007 Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006
- 153/2007 Sotu-kokeilun vaikutukset
- 154/2007 Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä
- 155/2007 Kalatalouden kehittäminen
- 156/2007 Kuluttajahallinnon toimivuus
- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveystieteiden edistämisen määrärahalta toteutettavat hankkeet
- 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
- 162/2008 Metsähallitus
–*liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana*
- 163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
- 164/2008 Huoltovarmuuskeskus
- 165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
- 166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella

- 167/2008 Hoitotakuu
- 168/2008 Valtion kassanhallinta
- 169/2008 Hallinto-oikeudet
- 170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet
- 171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen – erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus
- 172/2008 Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset
- 173/2008 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 174/2008 Julkisen työnvälityksen asema ja painopisteet
- 175/2008 Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen
- 176/2008 Valot päällä Pohjolassa
Pohjoismainen sähköhuollon valmiusyhteistyö
- 177/2008 Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy
- 178/2008 Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen
- 179/2008 Valtion velanhallinta
- 180/2009 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiainministeriössä
- 181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyys
- 182/2009 Vesiväylien kunnossapito
- 183/2009 Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina
- 184/2009 Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto
- 185/2009 Ajoneuvohallintokeskuksen PALKO-hanke
- 186/2009 Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa
- 187/2009 Sisäasiainhallinnon palvelukeskus
- 188/2009 Ammattikorkeakoulutuksen työelämälähtöisyyden kehittäminen
- 189/2009 Yritysten liiketoiminnan sähköistämisen edistäminen
- 190/2009 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnanvaraiset tukijärjestelmät
- 191/2009 Puoluetuki
- 192/2009 Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä
- 193/2009 Lääkinnällinen kuntoutus
- 194/2009 Mielenterveyspalveluja ohjaavan lainsäädännön toimivuus
- 195/2009 Autoverotus
- 196/2009 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 197/2009 Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 198/2009 Merenkululaitoksen eräiden toimintojen liikelaitostaminen
- 199/2009 Maatalouden kannattavuuden laskenta

- 200/2009 Päästökauppa – Kioton joustomekanismit
- 201/2009 Kainuun hallintokokeilun tila
- 202/2010 Työturvallisuus valtion työpaikoilla
- 203/2010 Täydentävyys kehitysyhteistyössä
- 204/2010 Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus 2006–2009 ja omistaja-ohjaus
- 205/2010 Valtion lainananto asuntotuotantoon
- 206/2010 Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta
- 207/2010 Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen
- 208/2010 Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä
- 209/2010 Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta
- 210/2010 Säätiöiden valtioneuvosto ja valvonta
- 211/2010 Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut
- 212/2010 Poliitiikkaohjelmat ohjausvälineenä – esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma
- 213/2010 Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen
- 214/2010 Vanhuspalvelut – Säännöllinen kotihoito
- 215/2011 Vuoden 2004 selonteko – Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä
- 216/2011 Säädosohjelmien valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi
- 217/2011 Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT-hankkeiden toteuttaminen
- 218/2011 Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa
- 219/2011 Valtion taloudelliset vastuut – esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa
- 220/2011 Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 221/2011 Vammais- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä
- 222/2011 Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen
- 223/2011 Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-181-0 (nid.)