



Puolustusministeriö

22.5.2014

Tarkastuskertomus 223/2011
Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

JÄLKISEURANTARAPORTTI

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

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

1. Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa selvitettiin, mihin toimiin puolustusministeriön hallinnonalalla on ryhdytty tarkastuskertomuksessa esitettyjen suositusten perusteella. Suosituksista johdetut kysymykset olivat:

1. Onko puolustusministeriö kiinnittänyt erityistä huomiota strategioihin liittyvien taloudellisten vaikutusten arviointiin?
2. Onko talousarvioesityksen tavoitteiden esittämistä parannettu erityisesti luvuissa 27.10 ja 27.30?
3. Ovatko kaikki kriisinhallinnasta, sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja kansainvälisistä harjoituksista aiheutuviin menoihin tarkoitetut määrärahat otettu valtion talousarvioon samaan, puolustusministeriön hallinnonalan pääluokan lukuun?
4. Ovatko puolustusmateriaalihankintamomentin siirtyvät erät pienentyneet?
5. Onko puolustusministeriö parantanut hallinnonalan talousarviosuunnittelua erityisesti valtuuksien budjetoinnin osalta?
6. Onko ministeriö luonut hallinnonalan tulosohtaukseen yhteisen viitekehysten ja onko hallinnonalan tulosohtaus parantanut ohjausta kokonaisuutena?
7. Onko puolustusvoimien työaikakirjanpito järjestetty siten, että työaikakustannukset kyetään luotettavasti esittämään?
8. Kirjataan puolustusmateriaali valtion taseeseen talousarvioasetuksen 66 ja 66 a §:n mukaisesti?
9. Onko ministeriö parantanut 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?
10. Onko puolustusministeriö selvittänyt mahdollisuutta yhdistää hallinnonalan sisäinen tarkastus yhdeksi yksiköksi kansliapäällikön alaisuuteen?

Jälkiseurantaa varten perehdyttiin puolustushallinnon julkiseen asiakirja-aineistoon, hyödynnettiin tarkastusviraston tilintarkastuksen tietoja sekä pyydettiin puolustusministeriöltä selvitys. Selvityspyyntö koski hallinnonalan strategioiden taloudellisten vaikutusten arviointia (edellä kysymys 1), valtuuksien budjetointia (kysymys 5), puolustusmateriaalin käsittelyä valtion taseessa (kysymys 8), tulosohjaustavoitteistoa (kysymys 2,6 ja 9), työaikakirjanpidon järjestämistä (kysymys 7) ja sisäisen tarkastuksen organisointia (kysymys 10).

Jälkiseuranta toteutettiin pääosin suunnitelman mukaisesti. Strategioihin liittyviä osastrategioita ei jälkiseurannassa arvioitu.

2. Jälkiseurannan havainnot

Strategioihin liittyvien taloudellisten vaikutusten arviointi

Tarkastusvirasto suositti kertomuksessa, että puolustusministeriön tulee jatkossa kiinnittää erityistä huomiota strategioihin liittyvien taloudellisten vaikutusten ja riskien ennakointiin ja arviointiin. Puolustusministeriötä pyydettiin selvittämään, miten taloudelliset vaikutukset on arvioitu vuoden 2013 alussa annetussa *kyberturvallisuusstrategiassa*.

Ministeriön vastauksen mukaan kyberturvallisuusstrategiassa ja sen taustatyössä on arvioitu strategian liittymäpintoja talouden toimintaan. Strategian esiselvitys kartoitti hallinnonalojen ja elinkeinoelämän näkemyksiä kyberuhkien vaikutuksista, ja niissä nousivat esiin vahvasti taloudellisesti merkittävät riskit.

Kyberturvallisuusstrategian mukaisesti kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien, kyberturvallisuuteen liittyvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta järjestämisestä. Ministeriöt ja virastot vastaavat toimialalleen kuuluvasta strategian toimeenpanosta, kyberturvallisuuteen liittyvien tehtävien toteuttamisesta ja niiden kehittämisestä. Ministeriöiden, virastojen ja laitosten tulee myös sisällyttää kyberturvallisuusstrategian toimeenpanon edellyttämät voimavarat omiin toiminta- ja taloussuunnitelmiinsa. Tällä perusteella taloudellisten vaikutusten ennakointi ja arviointi on ensisijaisesti sen viranomaisen vastuulla, jota toimet koskevat.

Strategian taustamuistion mukaan kyberturvallisuuskeskus laatii vuosittain raportin, jossa käsitellään kyberturvallisuusympäristön tapahtumia, ja tässä käsiteltäisiin myös häiriötilanteisiin liittyvien taloudellisten vaikutusten arviointi yhteiskunnan elintärkeille toimijoille sekä erilaiset kehittämisarviot.

Jälkiseurannassa tutustuttiin kyberturvallisuusstrategian¹ sisältämiin arvioihin kyberturvallisuuden taloudellisista vaikutuksista. Kyberturvallisuusstrategiassa todetaan hyvin toimivan kyberturvallisuusympäristön olevan Suomelle kilpailuetu ja mahdollisuus. Turvallisen kybertoimintaympäristön todetaan helpottavan yksilöiden ja yritysten oman toiminnan suunnittelua, mikä lisää taloudellista aktiiviteettia. Hyvän toimintaympäristön todetaan parantavan myös Suomen kansainvälistä houkuttelevuutta investointikohteena. Kyberturvallisuuden toimintamallin rakentumisen periaatteina todetaan, että kyberturvallisuuskehityksen varmistamiseksi huolehditaan siitä, että Suomessa on olemassa sellainen lainsäädäntö ja kannustimet, jotka tukevat tämän alueen yritystoimintaa ja sen kehittymistä. Alan osaamisen todetaan kehittyvän keskeiseltä osaltaan yritystoiminnan kautta. Edellä esitettyjä arvioita voidaan pitää perustavanlaatuisina arvioina kyberturvallisuuden merkityksestä. Toimenpiteiden resursointia kos-

¹ Suomen kyberturvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 24.1.2013.

kevät tiedot eivät sen sijaan käsitelleet taloudellisia seikkoja lukuun ottamatta mainintaa kyberturvallisuuskeskuksen 24/7 – toimintakyvyn edellyttämistä lisäresursseista.

Talousarvioesityksen tavoitteiden esittäminen luvuissa 27.10 ja 27.30

Kertomuksessa suositettiin, että ministeriön tulee parantaa talousarvioesityksen tavoitteiden esittämistä erityisesti luvuissa 27.10 (Sotilaallinen maanpuolustus) ja 27.30 (Sotilaallinen kriisinhallinta). Suosituksen toteutumista arvioitiin vuosien 2013 ja 2014 talousarvioesitysten perusteella.

Vuosien 2013 ja 2014 talousarvioesityksissä lukujen 27.10 (Sotilaallinen maanpuolustus) ja 27.30 (Sotilaallinen kriisinhallinta) tavoitteissa merkillepantavaa on, ettei vuonna 2014 hallinnonalan pääluokassa esitetä numeerisia tavoitetasoja lainkaan. Sotilaallista maanpuolustusta koskevia lukutavoitteita (pääluokkaperusteluissa esitettävät, hallinnonalan yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita edistävät tavoitteet) esitetään 15 (12 vuonna 2013). Tavoitteet on jaettu yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden mukaan ryhmiin². Myönteistä on, että ne on esitetty luvulle yhteisinä sen sijaan, että tavoitteet olisivat jaettu momenteille. Tavoitteita ei esitetä erikseen pääesikunnalle ja kolmelle puolustushaaralle, kuten aiemmin tapahtui. Lukua 27.30 (Sotilaallinen kriisinhallinta) koskevia lukutavoitteita esitetään 3 (samoin 3 vuonna 2013). Kyseiset tavoitteet esitetään toiminnallisina tulostavoitteina, mutta niitä koskevia toiminnallista tehokkuutta eli taloudellisuutta tai tuottavuutta koskevia tavoitteita ei esitetä. Tuotoksia ja laadunhallintaa tai henkisten voimavarojen kehittämistä koskevia tavoitteita ei ole esitetty lainkaan.

Tarkasteltavana ajanjaksona (2010–2014) tavoitteenasettelu on parantunut sekä koko puolustusministeriön hallinnonalan pääluokassa ja että erityisesti puolustusvoimia koskien. Vuoden 2014 talousarvioesityksen pääluokkatavoitteet kuvaavat aiempaa paremmin yhteiskunnallisia tavoitteita (Suomen etujen mukainen puolustuspolitiikka, suorituskykyinen puolustusjärjestelmä, turvallinen yhteiskunta ja kansainvälisen turvallisuuden vahvistaminen) aiempien, enemmän puolustushallinnon toimintaa kuvaavien tavoitteiden sijaan (esim. kansallisen puolustuksen ylläpito ja kehittäminen). Lukujen 27.10 ja 27.30 tavoitteisto kuvastaa puolustushallinnon aitoja pyrkimyksiä, ja niistä esitetään tavoitteina muutama keskeinen.

Kriisinhallinnan määrärahojen esittäminen samassa pääluokassa

Sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahat budjetoidaan kahdessa eri pääluokassa siten, että ulkoasiainministeriön pääluokassa budjetoidaan henkilöstömenot (ylläpitomenot) ja puolustusministeriön pääluokassa kalusto- ja hallintomenot. Tarkastuskertomuksessa suositeltiin, että kriisinhallintamäärärahat budjetoitaisiin yhteen pääluokkaan, minkä tarkastusvirasto katsoi lisäävän talousarvion selvyyttä ja läpinäkyvyyttä.

Tarkastuskertomuksesta antamissaan palautteissa ulkoasiain- ja puolustusministeriöt eivät pitäneet budjetoitua yhteen pääluokkaan perusteltuna. Ulkoasiainministeriön mukaan osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan on osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, minkä vuoksi ministeriö piti tärkeänä, että myös vastaavien määrärahojen käyttö on ulkoasiainministeriön ohjauksessa. Ulkoasiainministeriö katsoi myös palautteessaan, että vaikka puhtaasti budjettimenettelyllisesti asia olisi suositeltavaa budjetoida puolustusministeriön pääluokkaan ja myös yhdistää nykyisin erilliset momentit toisiinsa, pitää mallin sen mukaan kuvata myös poliittista vastuunjako. Ulkoasiainministeriön mukaan nykyinen malli on käyttökelpoisempi ja päätöksentekovastuita kuvaavampi, vaikkakin siitä aiheutuu ylimääräistä työtä budjetoitiprosessissa.

² Näitä ovat luvussa 27.10 Suorituskykyinen puolustusjärjestelmä ja turvallinen yhteiskunta.

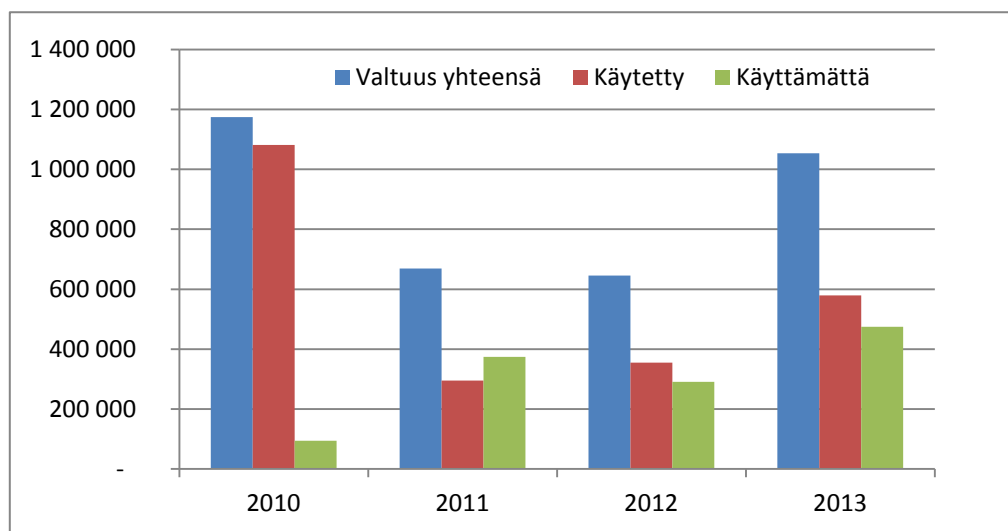
Määrärahoja ei edelleenkään budjetoida samassa pääluokassa. Vuosien 2012–2014 määrärahojen esittäminen on kuitenkin parantunut siten, että puolustusministeriön pääluokassa esitetään taulukko sotilaallisen kriisinhallinnan menoista molemmissa pääluokissa.

Valtuuksien budjetointi ja siirtyvien erien pienentäminen

Tarkastuskertomuksessa suositettiin, että puolustusministeriön tulee parantaa hallinnonalan talousarviosuunnittelua erityisesti valtuuksien osalta. Puolustusministeriötä pyydettiin jälkiseurannassa selvittämään, mitä toimia ministeriö on tämän vuoksi tehnyt ja mihin toimenpiteisiin ministeriö on ryhtynyt siirtyvien erien määrän pienentämiseksi joko Puolustusmateriaalihankkeiden siirtyvät erät -työryhmän loppuraportin esitysten perusteella tai muutoin.

Selvityksessään puolustusministeriö toteaa, että ongelmat valtuuksien suunnittelussa eivät johdu varsinaisesta budjetointiprosessista, vaan on kysymys siitä, ettei hankkeiden talousarviokelpoisuutta ole kyetty todentamaan riittävän luotettavalla tavalla ennen budjetointia. Ministeriön mukaan se on parantanut valtuuksien talousarviosuunnittelua uudistamalla tilausvaltuuksiin liittyvän perustelumuistion sisältöä ja rakennetta. Puolustusvoimat laatii perustelumuistion jokaisesta uudesta tilausvaltuudesta sekä ylläpitää vanhoja perustelumuistioita muutoksien osalta. Ministeriön mukaan puolustusvoimissa on myös viime vuosina kehitetty hankkeiden auditointia, mikä osaltaan parantaa valtuussuunnittelun luotettavuutta. Hankintojen suunnitteluun ja budjetointiin on lisäksi kiinnitetty huomiota useissa eri yhteyksissä, esimerkiksi puolustusministeriön ja puolustusvoimien välisissä tulosneuvotteluissa, puolustusministeriön tilinpäätöskannanotoissa ja erillisissä materiaalihankintojen kehittämistyöryhmissä.

Näistä toimista huolimatta käyttämättä jääneiden valtuuksien määrä ei ole pienentynyt, vaan nimenomaan kasvanut (kuvio 1). Vuonna 2013 puolustusvoimille oli myönnetty 1 053 miljoonan euron valtuudet, joista se käytti 578 miljoonaa, ja käyttämättä jäi 474 miljoonan euron valtuudet. Jälkiseurannan perusteella ei kuitenkaan pysty arvioimaan, mistä syystä puolustusvoimat lopulta käytti vain 55 % myönnettyistä valtuuksista.

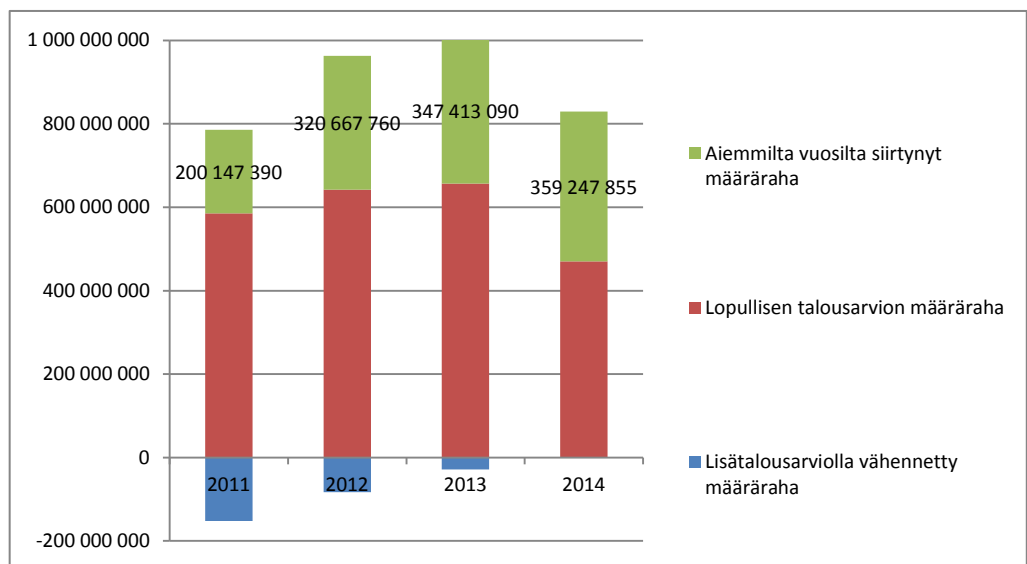


Kuvio 1. Puolustusministeriön hallinnonalan valtuuksien määrä, käyttö ja käyttämättä jääneet valtuudet vuosina 2010–2014. Lähteet: Valtion tilinpäätöskertomukset (2010–2012), puolustusvoimien tilinpäätös (2013).

Puolustusministeriön selvityksen mukaan puolustusmateriaalimäärärahojen siirtyvien erien pienentämistä on puolestaan käsitelty säännöllisesti puolustushallinnon materiaaliasioita linjaavissa ja ohjaavissa elimissä, materiaalipolitiikan johtoryhmässä (MAJO) ja puolustushallinnon kaupallisessa johtoryhmässä (PUKAJORY). Näiden ryhmien toimenkuvaa ja keskinäistä suhdetta on jokin aika sitten tarkistettu, mikä osaltaan parantaa edellytyksiä huomioida aihepiiri entistä paremmin.

Ministeriön mukaan puolustusvoimat (pääesikunnan suunnitteluosasto) on luokitellut siirtyvät erät kolmeen luokkaan: (1) joihin voidaan itse vaikuttaa, (2) jotka riippuvat ulkoisista tekijöistä/osapuolista (toimitusviiveet yms.) sekä (3) joihin vaikuttaa todennäköisesti useampi osapuoli, minkä yksilöinti on ollut haastavampaa. Ulkoisten tekijöiden kategoriaan kuuluu seurannan perusteella ainakin noin kaksi kolmasosaa tapauksista. Puolustusvoimat on esitellyt luokittelutilanteen materiaalipoliittisessa johtoryhmässä kaksi kertaa vuonna 2013 ja kolmannen kerran tammikuussa 2014. Johtoryhmässä on pyritty tekemään tilannetta korjaavia linjauksia erityisesti kategoriaan, joka perustuu omien toimenpiteiden parantamiseen, mutta mahdollisuuksien mukaan myös muihin kategorioihin.

Puolustusministeriön ja puolustusvoimien toimista huolimatta materiaalimäärärahan siirtyvä erä on edelleen melko suuri, vuonna 2014 noin 76 % varsinaisen talousarvion määrärahasta. Erä on myös kasvanut, vaikka vuosina 2011–13 materiaalimäärärahaa pienennettiin lisätalousarvioilla yhteensä 264 miljoonaa euroa (kuvio 2).



Kuvio 2. Puolustusmateriaalihankinnat –momentin (27.10.18) määräraha varsinaisessa talousarviossa, lisätalousarvioissa sekä siirtyneen määrärahan määrä. (Lähteet: valtion tilinpäätöskertomukset 2011–12, puolustusvoimien tilinpäätös (2013), talousarvio (2014).

Hallinnonalan tulosoajauksen viitekehys

Kertomuksessa suositettiin, että hallinnonalan tulosoajaukseen tulee luoda yhteinen viitekehys, joka parantaa koko hallinnonalan tulosoajauksia kokonaisuutena ja vastaa valtion yhteistä tulosoajauksikäsitteistöä ja –rakennetta. Tarkastusvirasto katsoi, että ministeriön tulee asettaa toiminnalliset tulostavoitteet kaikille tuloksellisuuden osaluueille. Ministeriön tulisi myös varmistaa talousarvioesityksen, tulosoajausasiakirjojen sekä tulosoajauksen käsitteiden, tavoitteiden ja tavoitetasojen yhdenmukaisuus.

Jälkiseurannassa arvioitiin vuosien 2013 ja 2014 Puolustusministeriön hallinnonalan tulossopimusten sisältö. Jälkiseurannassa havaittiin, että hallinnonalan yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ovat täsmentyneet ja niitä voidaan pitää hallinnonalan toimintaa aidosti ohjaavina tavoitteina entisten, enemmän toimintaa kuvaavien tavoitteiden sijaan. Näitä edistävät toiminnalliset tulostavoitteet on asetettu tuloksellisuuden kaikille osa-alueille puolustusvoimissa ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksessa. Vaatimus tavoitteiden asettamisesta toiminnalliselle tehokkuudelle, tuotoksille ja laadunhallinnalle sekä henkisten voimavarojen kehittämiseksi täyttyy rakennuslaitoksen ja Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen osalta. Puolustusvoimien osalta vaatimus täyttyy vain osin, sillä puolustusvoimia koskevat toiminnallisen tehokkuuden tavoitteet koskevat ainoastaan suorituskykyinen puolustusjärjestelmä -tavoitetta. Rakennuslaitoksen toiminnan konkreettisuudesta johtuen toiminta on helpommin mitattavissa ja mittariston laatiminen siksi helpompaa. Uutena asiana puolustusvoimat on liittänyt tulossopimukseensa uudistuksen kriittisiä menestystekijöitä kuvaavan listauksen, näitä kuvaavat kriteerit sekä näitä koskevat mittarit/indikaattorit.

Puolustusvoimien työaikakirjanpidon järjestäminen

Kertomuksessa suositettiin, että puolustusministeriön tulee ohjata puolustusvoimia järjestämään työaikakirjanpitoa siten, että työajanseuranta voidaan pitää riittävänä ja että työkustannukset kyetään luotettavasti esittämään.

Jälkiseurannassa puolustusministeriö totesi puolustusvoimien laajentaneen työkustannusten seurantajärjestelmää tarkoituksenmukaiseen laajuuteen. Toteutunutta työaikaa kohdennetaan hankehallinnassa, elinjaksoprojekteissa ja sotaharjoituksissa. Sotaharjoitusten osalta seuranta koskee koko puolustusvoimien henkilöstöä. Hankehallinnan ja elinjaksoprojektien työajanseurannan piirissä on noin 3000 henkilöä ja muilta osin työkustannuksia kohdennetaan henkilön perustiedoissa olevien kustannuskohteiden avulla. Pääesikunta on käskenyt vuonna 2013 kaikkia hallintoyksiköitä laajentamaan henkilöiden perustiedoissa olevien kustannuskohteiden käytön siten, että työkustannusten kohdentumisesta saadaan mahdollisimman kattava kuva.

Jälkiseurannassa todettiin, ettei puolustusvoimilla ole käytössä koko sen toiminnan kattavaa ja jatkuvaa työajanseuranta, eikä ole tiedossa, että vuoden 2013 jälkipuoliskolla tai sen jälkeen olisi tehty toimia työajanseurannan käyttöönottamiseksi. Vaikka asiassa on edetty, ei työajanseuranta kata lähellekään puolustusvoimien koko organisaatiota ja sen toimintaa. On kuitenkin mahdollista, että 1.1.2015 tapahtuvan organisaatiomuutoksen myötä asiassa tapahtuu kehitystä. Jälkiseurannassa puolustusministeriö esitti näemyksensä, että työkustannusten seurantajärjestelmä on käytössä tarkoituksenmukaisessa laajuudessa ja se koskee tiettyjä toimintoja. Jälkiseurannassa ei kuitenkaan tullut esiin konkreettisia ohjaustoimenpiteitä tässä asiassa.

Puolustusmateriaalin kirjaaminen valtion taseeseen

Kertomuksessa suositettiin, että puolustusmateriaalihankinnat ryhdytään kirjaamaan normaaliin tapaan vuosikuluksi ja loppu aktiivoimaan taseeseen. Puolustusmateriaali tulisi kirjata valtion taseeseen talousarvioasetuksen 66 ja 66 a §:n mukaisesti kuitenkin niin, ettei synny ongelmia salassa pidettävien tietojen osalta.

Jälkiseuranta varten annetussa selvityksessä puolustusministeriö totesi, että ettei se näe tarkoituksenmukaiseksi sitä, että puolustusmateriaali otettaisiin taseeseen vastaavalla tavalla kuin valtion muut omaisuuserät. Puolustusministeriö korosti tässä yhteydessä, että julkisiin tase-erittelyihin ei tule sisällyttää sellaisia yksityiskohtaisia puolustusmateriaalin erittelyjä ja arviotietoja, jotka on tarpeen pitää maanpuolustuksen edun vuoksi salassa. Lisäksi puolustusministeriö totesi, että puolustusvoimien logistiikkajärjestelmää ollaan parhaillaan uudistamassa osana puolustusvoimaudistusta muun muassa pe-

rustamalla puolustusvoimien logistiikkalaitos vuoden 2015 alusta lukien. Kyseessä on varsin mittava toiminnallinen muutos, eikä tämän muutosvaiheen aikana ole puolustusministeriön näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaista muuttaa samanaikaisesti valtion kirjanpitoikäytäntöjä puolustusmateriaalin osalta.

Puolustusministeriö ei ole myöskään nähnyt järkevänä puolustusmateriaalin aktivoimista taseeseen siitä syystä, että kirjauskäytännön muutoksesta puolustusvoimille aiheutuva työmäärä olisi suhteettoman suuri siitä saatavaan hyötyyn nähden. Puolustusvoimat seuraa tällä hetkellä maanpuolustuskaluston arvoa kirjanpitoyksikön sisäisessä laskennassa, jonka osalta voidaan noudattaa väljempää ja vähemmän työllistäviä menettelytapoja kuin ulkoisessa kirjanpidossa. Kansantalouden tilinpidon uudistus (ESA 2010) astuu voimaan vuonna 2014, jolloin uusitun järjestelmän myötä muun muassa puolustusmateriaalin huomiointi kansantalouden tilinpidossa muuttuu siten, että materiaalihankinnat kirjataan pääoman muodostukseksi eli investoinniksi toisin kuin nykyisin.

Jälkiseurannan yhteydessä haastateltiin asiantuntijoita Tilastokeskuksessa ja Pääesikunnassa. Tilastokeskuksen edustajan mukaan pääesikunta on toimittanut kansantalouden tilinpidon tietojen muodostamiseen tarvittavat uudet tiedot. Pääesikunnan edustajan mukaan kyseiset tiedot on pystytty laatimaan sisäisen laskennan tasetilien avulla. Sisäisessä laskennassa maanpuolustuskalusto on esitetty riittävällä, kohtuullisella tarkkuudella. Kaluston kirjaaminen sisäisille tasetileille on alkanut MAHATA-hankkeen myötä (puolustusvoimien SAP-hanke). Tieto on muodostettu noin vuodesta 2005 alkaen. Jos sama tieto kirjattaisiin tilinpäätökseen/taseeseen, se lisäisi työtä, koska tiedon pitäisi olla luotettavampaa. Puolustusministeriö ei ole esittänyt, että tasetietoa pitäisi täydentää materiaalia koskevien tietojen osalta. Valtiokonttorin kanssa ei ole keskusteltu, että valtion kirjanpito tältä osin muuttuisi.

Jälkiseurannan perusteella suositus puolustusmateriaalin kirjaamiseksi valtion kirjanpidossa pääoman muodostukseksi ei ole toteutunut. Puolustusministeriö on vastauksessaan todennut, että sen käsityksen mukaan kansantalouden tilinpidon uudistuksella ei ole sellaisenaan suoraa kytkentää valtion kirjanpitoikäytäntöihin. Lisäksi ministeriö on todennut, ettei se ole ryhtynyt toimiin kirjanpidon menettelytapojen muuttamiseksi puolustusmateriaalin osalta myöskään siitä syystä, että määräystenantovalta valtion kirjanpidon menettelytapojen yksityiskohdista on valtion talousarviolain 24 c §:n mukaan Valtiokonttorilla.

Puolustusministeriön hallinnonalan raportointi

Tarkastuskertomuksessa suositettiin, että puolustusministeriön hallinnonalan raportointia valtion tilinpäätöskertomuksessa tulee parantaa siten, että tilinpäätöskertomuksessa kerrotaan selkeästi kaikista talousarvioesityksen tavoitteista. Raportissa tulee analysoida sekä tavoitteiden olennaiset ylitykset, että niiden saavuttamatta jääminen.

Jälkiseurannassa arvioitiin vuoden 2012 hallituksen vuosikertomuksen sisältö puolustusministeriön hallinnonalan tietojen osalta. Erityisesti arvioitiin sitä, voidaanko raportointia talousarviossa esitetyistä tavoitteista pitää riittävänä.

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että kaikista neljästä yhteiskunnallisesta vaikuttavuustavoitteesta on raportoitu. Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista on arvioitu itse arviointina Hallituksen vuosikertomuksen laatimisesta annetun ohjeistuksen mukaisesti asteikolla ”erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä”. Puolustusministeriön hallinnonalan yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ovat

- Suomen etujen mukainen puolustuspolitiikka
- suorituskykyinen puolustusjärjestelmä
- turvallinen yhteiskunta

- kansainvälisen turvallisuuden vahvistaminen.

Suorituskykyisen puolustusjärjestelmän osalta yhteiskunnallinen vaikuttavuus on arvioitu tyydyttäväksi, mutta muiden tavoitteiden osalta hyväksi. Tämän lisäksi kutakin tavoitetta edistävät toiminnalliset tulostavoitteet on esitetty omina taulukoinaan, joissa on esitetty myös numeerinen tavoite- ja toteumatieto. Hallituksen vuosikertomuksessa käsitellään toiminnan sopeuttamista rahoituskehyksiin³. Jälkiseurannassa kiinnitettiin erityisesti huomiota siihen, ovatko tavoitteiden ylitykset ja saavuttamatta jääminen analysoitu. Jälkiseurannan perusteella puolustushallinnon tapaa raportoida hallituksen vuosikertomuksessa voidaan pitää riittävänä.

Kokonaisuutena arvioiden puolustusministeriön hallinnonalalla on tapahtunut selvää kehitystä tavoiteasetannassa ja -raportoinnissa, joskin on todettava, että kehitystyö on vielä kesken. Talousarvio- ja tulossopimuksissa esitettyjen yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden raportoinnin toteaminen hallituksen vuosikertomuksessa oli vaivatonta. Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista edistävät, toiminnalliset tulostavoitteet oli myös pääosin selkeästi esitetty, samoin niitä koskevat numeeriset tavoite- ja toteumatiedot. Jälkiseurannassa syntyneen käsityksen mukaan kaikkia talousarviossa esitettyjä, alustavia toiminnallisia tulostavoitteita ei raportoida hallituksen vuosikertomuksessa. Toisaalta jälkiseurannassa nähtiin myös hieman hämmentävänä se seikka, että hallituksen vuosikertomuksessa raportoidaan hallinnonalan yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden osalta niitä edistäviä toiminnallisia tulostavoitteita, jotka on asetettu tulossopimuksessa, mutta ei talousarvioesityksessä. Tämä lienee johtunut tavoitteiden täsmentymisestä talousarvioesityksen laatimisen ja tulostavoitesopimuksen solmimisen välillä. Jälkiseurannan perusteella puolustushallinnon tapaa raportoida tavoitteiden ylittämistä ja alittamisesta voidaan pitää riittävänä.

Hallinnonalan sisäisen tarkastuksen organisointi

Kertomuksessa suositettiin, että puolustusministeriö selvittäisi mahdollisuutta yhdistää hallinnonalan sisäinen tarkastus yhdeksi yksiköksi kansliapäällikön alaisuuteen.

Antamassaan selvityksessä puolustusministeriö totesi, että hallinnonalan sisäisen tarkastuksen organisointia on käsitelty sekä hallinnonalan sisällä että pohdittaessa valtioneuvoston toimintojen uudelleen organisointia. Sisäisen tarkastuksen tehtäviin käytetään ministeriössä noin 1,6 henkilötyövuotta, pääesikunnassa viisi henkilötyövuotta ja lisäksi noin yksi henkilötyövuosi puolustushaarakohtaisesti. Puolustushallinnon rakennuslaitoksella ei ole erillistä sisäistä tarkastusta.

Ministeriön mukaan sisäisen tarkastuksen koordinaatio eri toimijoiden välillä on lisääntynyt. Tarkastussuunnitelmat laaditaan Pääesikunnan ja puolustushaarojen yhteistyönä. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan sen ja puolustusvoimien välinen yhteistyö tarkastuskysymyksissä on ollut rakentavaa, mutta lähinnä kulloisestakin tarpeesta lähtevää. Puolustusministeriön ja puolustusvoimien tarkastustoimintojen kiinteämpää yhteen liittämistä puoltaisi se, että sisäiseen tarkastukseen on käytettävissä eri yksiköissä hyvin pienet resurssit. Toisaalta jo määritelmänsä mukaisesti sisäinen tarkastus on toiminto, joka raportoi ao. organisaation ylimmälle johdolle ja näin tukee organisaation johtamistoimintoja, joten sekä puolustusministeriön, että Pääesikunnan sisäisellä tarkastuksella voidaan nähdä oma erillinen roolinsa.

Keskushallinnon uudistamiseen liittyvä valtioneuvoston hallintoyksikön perustaminen on vielä kesken. Valtioneuvoston toimintojen järjestämistä koskevien linjausten täsmentyessä on perusteita arvioida myös sisäisen tarkastuksen organisointia uudelta

³ Hallituksen vuosikertomus 2012, sivu 75.

pohjalta. Eri ministeriöissä olisi tarkoituksenmukaista noudattaa sisäisen tarkastuksen organisoinnin osalta yhtenäistä käytäntöä.

3. Yhteenveto ja jatkotoimet

Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmää koskeneessa jälkiseurannassa arvioitiin strategioihin liittyvien taloudellisten vaikutusten arviointia, talousarvioesityksen tavoitteiden esittämistä erityisesti luvuissa 27.10 ja 27.30, kriisinhallinnan määrärahojen ottamista samaan pääluokkaan, hallinnonalan talousarviosuunnittelua valtuuksien budjetoinnin osalta, puolustusmateriaalihankintamomentin siirtyvien erien pienentymistä, hallinnonalan tulosohejausta ja raportointia, puolustusvoimien työaika-kirjanpitoa, puolustusmateriaalin kirjaamista valtion taseeseen, sekä hallinnonalan sisäisen tarkastuksen organisointia.

Tarkasteltavana ajanjaksona (2010–2014) on tapahtunut selvää kehitystä koko puolustusministeriön hallinnonalan pääluokkaa, että puolustusvoimia koskevassa talousarvioesityksen tavoiteasetannassa. Vuoden 2014 talousarviossa pääluokkatavoitteet kuvaavat aiempaa paremmin yhteiskunnallisia tavoitteita, mutta sotilaallista kriisinhallintaa koskeva tavoitteenasettelu on edelleen puutteellista. Sotilaallista kriisinhallintaa koskevia määrärahoja ei ole budjetoitu yhteen pääluokkaan; talousarvion läpinäkyvyyttä on kuitenkin hieman parannettu siten, että puolustusministeriön hallinnonalan pääluokassa esitetään tieto molempien pääluokkien määrärahoista.

Puolustusministeriö on ryhtynyt useisiin toimiin parantaakseen hallinnonalan talousarviosuunnittelua käyttämättä jäävien valtuuksien osalta. Toimista huolimatta vuoden 2013 talousarviossa myönnettyistä 1,053 miljardin euron valtuuksista jäi käyttämättä lähes puolet. Ministeriö on ryhtynyt toimiin myös puolustusmateriaalihankkeiden siirtyvien erien pienentämiseksi, mutta vuodelta 2013 siirtynyt erä oli toimista huolimatta suurempi kuin aiemmin (359 miljoonaa euroa).

Puolustusvoimien tuloksellisuuden laskentatoimen puutteet ovat koskeneet työkustannusten kattavaa ja yhdenmukaista kohdentamista. Jälkiseurannassa todettiin, ettei puolustusvoimilla ole käytössä koko sen toiminnan kattavaa ja jatkuvaa työajanseurantaa, eikä ole tiedossa, että vuoden 2013 jälkipuoliskolla tai sen jälkeen olisi tehty toimia työajanseurannan käyttöönottamiseksi. Jälkiseurannassa puolustusministeriö esitti kuitenkin näkemyksensä, että työkustannusten seurantajärjestelmä on käytössä tarkoituksenmukaisessa laajuudessa ja se koskee tiettyjä toimintoja. Puolustusministeriön hallinnonala koskevaan raportointiin hallituksen vuosikertomuksessa ei ole huomauttamista.

Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa. Hallinnonalan ohjausjärjestelmän toimivuutta seurataan jatkossa osana tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksen perusseurantaa ja riskianalyysijä sekä osana hallinnonalan kirjanpitoyksikköjen vuosittaisia tilintarkastuksia.

Ylijohtaja Marko Männikkö

Ylitarkastaja Sanna Ollila