



Vuoden 2004 selonteko

Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja
hallintojärjestelmä

Valtiontalouden tarkastusviraston
tuloksellisuustarkastuskertomus 215/2011



Vuoden 2004 selonteko
Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja
hallintojärjestelmä

ISSN 1796-9506 (nid.)
ISSN 1796-9514 (PDF)
ISBN 978-952-499-157-5 (nid.)
ISBN 978-952-499-158-2 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2011

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 276/54/2010

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoa koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti. Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään puolustusministeriölle ja Pääesikunnalle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

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

Helsingissä 20. päivänä joulukuuta 2010

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Johtava tuloksellisuustarkastaja Petri Nurmi

Tarkastuksen tekijät:

Johtava tuloksellisuustarkastaja Petri Nurmi
Ylitarkastaja Sanna Ollila

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Esa Pirilä

Tarkastetusta toiminnasta vastuulliset hallinnonalat:

puolustusministeriö

Asiasanat:

puolustusvoimat, puolustusministeriö, rakenneuudistus

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	9
1 Johdanto	11
2 Tarkastusasetelma	13
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	13
2.1.1 Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004	13
2.1.2 Puolustusministeriön ohjauskirje selonteon toimeenpanosta	16
2.2 Tarkastuskysymykset	17
2.3 Tarkastuskriteerit	18
2.4 Rajaukset	18
2.5 Tarkastusaineistot ja -menetelmät	18
3 Tarkastushavainnot	20
3.1 Selonteon valmistelussa käytetyt suunnitelmat	20
3.2 Ohjauskirjeen perusteella tehdyt suunnitelmat ja päätökset	21
3.3 Tavoitteet ja toteutuneet kustannukset alueittain	22
3.3.1 Varuskuntarakenteen kehittäminen	22
3.3.2 Johtamis- ja hallintojärjestelmän kehittäminen	24
3.3.3 Merivoimien rationalisointi	25
3.4 Selonteon toimeenpanon vaikutus kiinteistökustannuksiin	27
3.5 Hyvän työnantajataavan noudattaminen	28
3.5.1 Rakennemuutoksen henkilöstöpoliittiset tukitoimet	29
3.5.2 Henkilöstön siirtäminen määräajaksi toisen työnantajan palvelukseen	30
3.5.3 Savon Prikaatin lakkauttaminen	30
3.5.4 Helsingin Ilmatorjuntarykmentti	33
3.5.5 Vapautuneiden tehtävien kohdentaminen kehittämiseen	36
4 Tarkastusviraston kannanotot	37
Lähteet	41

Vuoden 2004 selonteko: Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä

Valtioneuvosto antoi turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon syyskuussa 2004. Siinä määriteltiin Puolustusvoimien kehittämislinjat ja voimavarat pitkällä aikavälillä. Puolustusministeriö toimitti lisäksi maaliskuussa 2005 eduskunnalle sen edellyttämää arviointia varten luonnoksen selonteon toimeenpanoa koskevaksi ohjauskirjeksi.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, miten Puolustusvoimat on saavuttanut selonteossa sekä puolustusministeriön ohjauskirjeessä ja niiden eduskuntakäsittelyssä sille annetut tavoitteet. Tarkastuksessa vertailtiin varuskuntarakenteen sekä johtamis- ja hallintojärjestelmien muutosten osalta esitettyjä tavoitteita toteutuneisiin kustannuksiin ja henkilöstövaikutuksiin.

Johtamis- ja hallintojärjestelmän muutoksella ja kahden joukko-osaston lakkauttamisella tavoiteltiin sitä, että vuosittaiset kiinteistömenot pienentyisivät 4,4 miljoonaa euroa. Tarkastuksessa havaittiin, että toteuduttuaan nämä toimenpiteet lasisivat vuosittaisia kiinteistömenoja 1,6 miljoonalla eurolla.

Helsingin Ilmatorjuntarykmentin, Savon Prikaatin ja Kotkan rannikkoalueen lakkauttamisista asetettiin tavoitteeksi 10 miljoonan euron vuotuiset henkilöstö- ja kiinteistösäästöt vuodesta 2007 eteenpäin. Tarkastuksen perusteella voitiin todeta näiden tavoitteiden toteutuneen. Varuskuntarakenteen kehittämisestä saadut kokonaissäästöt ovat noin 10,6 miljoonaa euroa vuodessa.

Johtamis- ja hallintojärjestelmän kehittämiselle asetettiin tavoitteeksi vapauttaa henkilöstöä, toimitiloja ja toimintamenoja vuodesta 2009 lähtien noin 15 miljoonaa euroa vuosittain. Vuodeksi 2008 tavoite oli 10 miljoonaa euroa. Tavoite tuli saavuttaa johtamis- ja hallintojärjestelmän kehittämisellä sekä Merivoimien rationalisoinnilla.

Tarkastuksessa ei tarkasti selvitetty, saavutettiin edellä mainittu toimintamenojen vapauttamistavoite. Tarkastuksessa todettiin kuitenkin, että johtamis- ja hallintojärjestelmän kehittäminen ja Merivoimien rationalisointi yhdessä nostivat vuosittaisia kiinteistökustannuksia 5,3 miljoonalla eurolla. Lisäksi havaittiin, että edellä mainitut kehittämistoimenpiteet lasisivat henkilötöyvuosien lukumäärää. Tämän vuoksi onkin selvää, ettei asetettua toimintamenojen vapauttamistavoitetta saavutettu.

Kokonaisuutena voidaankin arvioida, että johtamis- ja hallintojärjestelmän toteuttaminen on lisännyt Puolustusvoimien kiinteistömenoja 5,8 miljoonaa euroa vuodessa. Tarkastuksessa saatiin käsitys, että Puolustusvoimat ei ollut suunnitellut ennen selonteon valmistumista johtamis- ja hallintojärjestelmän kehittämisestä aiheutuvia investointitarpeita eikä huomioinut niistä aiheutuvaa kiinteistökustannusten lisäystä. Tämänhetkisten arvioiden mukaan johtamis- ja hallintojärjestelmän kehittämisestä aiheutuvat rakennusinvestoinnit ovat noin 68 miljoonaa euroa.

Tarkasteltaessa kokonaiskiinteistömenojen kehitystä tulee ottaa huomioon se, että Puolustusvoimien kiinteistökannan taso on parantunut. Puolustusvoimilla on investointien ansiosta tarkoituksenmukaisemmat tilat muun muassa molemmille tarkastetuille puolustushaaraesikunnille.

Tarkastusvirasto korostaa sitä, että puolustushallinnon tulee uusien selonteiden 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.

Tarkastusvirasto painottaa sitä, että selonteossa olisi pitänyt tuoda esiin säästöarvioiden lisäksi myös kiinteistökustannuksia kasvattavat tekijät. Selonteossa olisi siten pitänyt tuoda selvästi esiin, että sen toimeenpano tulisi lisäämään Puolustusvoimien kiinteistökustannuksia.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan kustannuksia lisäsivät muun muassa selonteon päätöksenteon jälkeen tehdyt toimeenpanopäätösten muutokset. Luovutettavaksi päätetyillä alueilla toimintoja osin jopa lisättiin ja osa alueista jätettiin Puolustusvoimien käyttöön alkuperäisistä suunnitelmista poiketen.

Selonteon tavoitteiden toteutumisia tulisi seurata johdonmukaisesti ja niistä tulisi raportoida esimerkiksi valtion tilinpäätöskertomuksessa.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan Puolustusvoimat on toiminut sekä Helsingin Ilmatorjuntarykmentin että Savon Prikaatin lakkauttamisen yhteydessä hyvän työnantajan tavoin, kuten eduskunta oli edellyttänyt.

Redogörelsen år 2004: Garnisonsstrukturen samt lednings- och förvaltningssystemet

Statsrådet lämnade en säkerhets- och försvarspolitisk redogörelse i september 2004. Där fastställdes utvecklingslinjerna och resurserna för Försvarsmakten på lång sikt. I mars 2005 överlämnade Försvarsministeriet dessutom till riksdagen ett utkast till ett styrningsbrev om genomförandet av redogörelsen för den bedömning som riksdagen förutsatte.

Syftet med revisionen var att klarlägga hur Försvarsmakten har uppnått de mål som satts för den i redogörelsen samt i försvarsministeriets styrningsbrev och riksdagsbehandlingen av dessa. Vid revisionen jämfördes de mål som satts för ändringarna i garnisonsstrukturen samt lednings- och förvaltningssystemen med de faktiska kostnaderna och konsekvenserna för personalen.

Syftet med ändringen av lednings- och förvaltningssystemet och indragningen av två truppförband var att de årliga fastighetsutgifterna skulle minska med 4,4 miljoner euro. Vid revisionen upptäcktes att när dessa åtgärder vidtagits ökade de årliga fastighetsutgifterna med 1,6 miljoner euro.

Beträffande indragningen av Helsingfors Luftvärnsregemente, Savolax Brigad och Kotka kustområde sattes som mål årliga personal- och fastighetsbesparingar på 10 miljoner euro fr.o.m. 2007 och framåt. Utgående från revisionen kunde det konstateras att dessa mål uppnåts. De totala besparingarna till följd av utvecklingen av garnisonsstrukturen är ca 10,6 miljoner euro om året.

Målet för utvecklingen av lednings- och förvaltningssystemet var att fr.o.m. 2009 frigöra personal, lokaler och omkostnader motsvarande ca 15 miljoner euro per år. Målet för 2008 var 10 miljoner euro. Målet skulle uppnås genom utveckling av lednings- och förvaltningssystemet samt rationalisering av Marinen.

Vid revisionen utreddes inte exakt huruvida ovan nämnda mål att frigöra omkostnader uppnåddes. Vid revisionen konstaterades dock att utvecklingen av lednings- och förvaltningssystemet och rationaliseringen av Marinen tillsammans ökade de årliga fastighetskostnaderna med 5,3 miljoner euro. Dessutom upptäcktes att ovan nämnda utvecklingsåtgärder ökade antalet årsverken. Av denna anledning står det också klart att målet beträffande frigjorda omkostnader inte nåddes.

Som helhet kan man bedöma att genomförandet av lednings- och förvaltningssystemet har ökat Försvarmaktens fastighetsutgifter med 5,8 miljoner euro om året. Vid revisionen fick man den uppfattningen att Försvarmakten inte hade planerat vilka investeringsbehov utvecklingen av lednings- och förvaltningssystemet skulle föra med sig innan redogörelsen färdigställdes och inte beaktat den ökning av fastighetskostnaderna som de skulle föranleda. Enligt dagens uppskattning uppgår de byggnadsinvesteringar som beror på utvecklingen av lednings- och förvaltningssystemet till ca 68 miljoner euro.

När man granskar utvecklingen av de totala fastighetsutgifterna bör man beakta att standarden på Försvarmaktens fastighetsbestånd har förbättrats. Tack vare investeringarna har Försvarmakten ändamålsenligare lokaler för bl.a. staberna för de bägge granskade försvarsgrenarna.

Revisionsverket betonar att när försvarsförvaltningen bereder nya redogörelser eller planerar indragningar av truppförband bör man se till att planerna och förslagen bygger på dokumenterade bedömningar. Planeringen bör vara genomskådlig så att man också i efterhand kan konstatera vad kalkylerna grundar sig på.

Revisionsverket betonar att man utöver de uppskattade besparingarna även borde ha tagit upp sådana faktorer som ökar fastighetskostnaderna i redogörelsen. I redogörelsen borde man klart ha fört fram att genomförandet av den skulle öka Försvarmaktens fastighetskostnader.

Enligt revisionsverkets åsikt ökade kostnaderna bl.a. av ändringar som företogs i verkställighetsbesluten efter att beslut fattats om redogörelsen. På områden som man beslutat att lämna ökade rentav verksamheten till vissa delar och en del av områdena fortsatte att användas av Försvarmakten till skillnad från de ursprungliga planerna.

Man borde konsekvent följa hur målen i redogörelsen uppnåtts och de borde rapporteras t.ex. i statens bokslutsberättelse.

Enligt revisionsverkets uppfattning har Försvarmakten i samband med indragningen av såväl Helsingfors Luftvärnsregemente som Savolax Brigad handlat som en god arbetsgivare, på det sätt som riksdagen hade förutsatt.

1 Johdanto

Valtioneuvosto antoi turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon¹ 24.9.2004. Siinä määriteltiin Puolustusvoimien kehittämissuunnitelmat ja voimavarat pitkällä aikavälillä. Selonteon valmistelutyöstä vastasivat tasavallan presidentin kanslian, ulkoasiainministeriön ja valtioneuvoston kanslian ohella puolustusministeriön virkamiehet.

Selontekoa käsiteltiin eduskunnassa laajasti siten, että mietinnön siitä antoi puolustusvaliokunta, jolle hallintovaliokunta, ulkoasiainvaliokunta ja valtiovarainvaliokunta antoivat lausunnot.²

Eduskunta hyväksyi selonteon johdosta viisi lausumaa. Niistä suoranaisesti Puolustusvoimia koski vain yksi: "Eduskunta edellyttää, että puolustusvoimat toimii selonteossa määriteltyjen henkilöstön vähentämisen- ja uudelleenkohdentamistavoitteiden toteuttamisessa hyvän työnantajan tavoin pitäen lähtökohtana irtisanomisten välttämistä ja minimoiden toimenpiteistä aiheutuvat haitat ja että selonteossa yksilöimättömät puolustusvoimien rationalisointitoimenpiteet tuodaan eduskunnan asianomaisten valiokuntien arvioitavaksi, kun niistä on konkreettisia esityksiä."

Puolustusministeriö toimitti puolustusvaliokunnalle 16.3.2005 kirjallisena selvityksenä selonteon toimeenpanoa koskevan ohjauskirjeen luonnoksen eduskunnan edellyttämää valiokunnan arviointia varten.

Puolustusvaliokunta antoi asiasta 18.3.2005 lausunnon.³ Siinä valiokunta edellytti, että valtioneuvosto antaa eduskunnalle erillisen selvityksen rationalisointitoimenpiteiden Savon Prikaatin, Helsingin Ilmatorjuntarykmentin sekä Kotkan Rannikkoalueen lakkauttamisten sekä varikko- ja varastojärjestelmän ja Puolustusvoimien materiaalilaitoksen esikunnan rationalisoinnin vaikutuksista ja korvaavista toimenpiteistä kevääseen 2006 mennessä.

Puolustusministeriö antoi 23.3.2005 ohjauskirjeen⁴ vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon toimeenpanosta. Ohjauskirjeessä on todettu, että puolustusministerin päätöksen mukaisesti Puolustusvoimien toimintamenojen kasvupaineet hallitaan seuraavin keinoin:

¹ Valtioneuvoston selonteko VNS 6/2004, valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2004.

² PuVM 1/2004 vp., HaVL 31/2004 vp., UaVL 4/2004 vp. ja VaVL 30/2004 vp.

³ PuVL 5/2005 vp. – MINS 1/2005 vp.

⁴ FI.PL.M.7063 873/5010/2004.

1. johtamis- ja hallintojärjestelmäuudistuksen ja selonteossa päätettyjen rationalisointitoimenpiteiden avulla
2. kehittämällä Puolustusvoimien varuskuntarakennetta
3. kehittämällä Puolustusvoimien varikko- ja varastointitoimintoja
4. Puolustushallinnon tuottavuusohjelmalla ja
5. Puolustusvoimien muilla keinoilla ml. kehittämisohjelmien tarkistaminen.

Puolustusministeriö antoi 21.3.2006 selvityksen Puolustusvoimien materiaalilaitoksen organisaatiouudistuksesta, ja puolustusvaliokunta antoi siitä lausunnon⁵.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, miten Puolustusvoimat on saavuttanut vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa sekä puolustusministeriön selonteon toimeenpanosta antamassa ohjauskirjeessä ja niiden eduskuntakäsittelyssä sille annetut tavoitteet hallita toimintamenojen kasvupaineet. Edellä mainitussa ohjauskirjeessä luetelluista keinoista tarkastettiin johtamis- ja hallintojärjestelmäuudistusta ja selonteossa päätettyjä rationalisointitoimenpiteitä sekä Puolustusvoimien varuskuntarakenteen kehittämistä.

⁵ PuVL 3/2006 vp. – MINS 472006 vp.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

2.1.1 Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskeva selonteko (jäljempänä myös selonteko) annettiin eduskunnalle syyskuussa 2004. Johdannon ohella siinä on kuusi päälukua: Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan toimintaympäristö, uuden toimintakyvyn kehittäminen, puolustuksen kehittäminen, sisäisen turvallisuuden kehittäminen sekä yhteiskunnan keskeisten perustoimintojen turvaaminen. Selonteon tekstiosa on 133 sivua pitkä. Puolustusvoimien kehittämistä käsitellään 32 sivulla, eli siihen on käytetty vajaa neljännes kaikista tekstisivuista. Näin ollen tätä asiaa käsiteltiin melko suppeasti ja tämän takia pitkälti yleisluonteisesti.

Luku Puolustuksen kehittäminen jakautuu kuuteen alalukuun: puolustuksen kehittämisen perusteet (5 sivua), puolustuksen kehittäminen 2005–2012 (20 sivua), sotilaallisen kriisihallinnan kehittäminen (2 sivua), yhteistoiminta eri viranomaisten kanssa (3 sivua), sotilaallisen puolustuksen voimavarat (1 sivu) ja kokonaisuun puolustuksen yhteensovittaminen (1 sivu).

Selonteon mukaan Puolustusvoimat pyrkii saavuttamaan toiminnassaan selonteossa esitetyt säästötavoitteet. Säästöjä tuli saavuttaa muun muassa muuttamalla Maavoimien koulutusorganisaatio vastaamaan varusmieskoulutuksen mukaista tarvetta. Varuskuntarakenteen kehittäminen oli tarkoitus toteuttaa siten, että joukko-osastojen hallintoja ja organisaatioita uudelleen organisoidaan ja yhdistetään sekä niiden tehtäviä tarkistetaan. Varuskuntien ylimääräisistä kiinteistöistä ja toiminnoista piti luopua puolustusministeriön päätöksellä.⁶

Selonteon mukaan puolustuksen kehittämisessä tarvittavien resurssien ja toimintamenosäästöjen luomiseksi tuli toteuttaa johtamis- ja hallintorakenteen uudistus sekä jatkaa Puolustusvoimien rakennemuutosta.

Osana johtamis- ja hallintojärjestelmän kehittämistä selonteossa ilmoitettiin, että Maavoimien esikunta perustetaan Mikkeliin. Lisäksi Merivoimien esikunta tultaisiin siirtämään Helsingistä Turkuun. Myötävaikuttavina

⁶ Valtioneuvoston selonteko VNS 6/2004, s. 118.

syinä tälle siirrolle mainittiin esikuntien uudelleenjärjestelyt Helsingin alueella sekä Merivoimien tehtävät erilaisissa kriisitilanteissa. Järjestelyihin liittyen tuli selvittää mahdollisuudet yhdistää Merivoimien eri joukkojen ja laitosten mahdollisia päällekkäisiä toimintoja Turun alueella.⁷ Selonteossa ei arvioitu näiden esikuntien järjestelyistä aiheutuvia kustannuksia.

Vuosina 2008–2012 oli rakenteellisilla toimenpiteillä tavoitteena saattaa toimintamenot vuoden 2004 tasolle keskimäärin 50 miljoonan euron vuotuisin säästöin, jotka taas kohdennettaisiin kehittämishankkeisiin. Tämän katsottiin edellyttävän pysyviä henkilöstö- ja kiinteistömenosäästöjä. Vuoden 2012 loppuun mennessä henkilöstöä tuli vähentää noin 1 200 henkilötyövuoden verran.⁸

Selontekoa käsiteltiin useissa eduskunnan valiokunnissa. Puolustusvaliokunnan mietinnön⁹ mukaan selonteko merkitsee sitä, että rauhan aikana toimivien esikuntien määrä laskee 17:ään silloisesta 24:stä. Puolustusvoimien materiaalilaitoksesta todettiin, että laitoksen rationalisointia jatketaan ja toimintaa sopeutetaan muun muassa yhdistämällä varikoita ja laitoksia. Valiokunta totesi myös, että varusmieskoulutus oli tarkoitus lopettaa Utön, Öron, Russarön ja Mäkiluodon linnakkeilla vuoden 2005 kuluessa.

Puolustusvaliokunnan mietinnön mukaan Maavoimien koulutusorganisaatiota oltiin muuttamassa vastaamaan varusmieskoulutuksen mukaista tarvetta. Varuskuntien ylimääräisistä kiinteistöistä ja toiminnoista olisi tarkoitus luopua puolustusministeriön päätöksellä.

Mietinnössä tuotiin esiin, että valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan merkittävä osa henkilöstön vähentämisen- ja uudelleenohjelmointitavoitteesta kyettäisiin saavuttamaan siten, että alkuvuodesta 2005 tehdään päätös kahden joukko-osaston lakkauttamisesta sekä vuoden 2008 selonteossa päätös kahden muun joukko-osaston lakkauttamisesta sekä toteutetaan Puolustusvoimien materiaalilaitoksen rationalisointi. Nämä toimenpiteet kattaisivat noin 70 prosenttia henkilöstön vähentämistarpeesta. Siitä loput kyettäisiin kattamaan johtamis- ja hallintojärjestelmän ja Merivoimien rationalisoinnilla sekä joukkojen ja läänien varastoinnin rationalisoinnilla.

Kaikki edellä yksilöidyt rationalisointitoimenpiteet toisivat valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan laskennallisesti vuoden 2012 jälkeen yhteensä vuosittain palkkakuluissa noin 36 miljoonan sekä kiinteistömenoissa 10 miljoonan euron säästöt. Puolustusvaliokunta totesi, että edellä käsitellyt mittavat rationalisointitoimenpiteet eivät valiokunnan saaman

⁷ *Valtioneuvoston selonteko VNS 6/2004, s. 119.*

⁸ *Valtioneuvoston selonteko VNS 6/2004, s. 127.*

⁹ *Puolustusvaliokunnan mietintö 1/2004 vp.*

selvityksen mukaan riittäisi palauttamaan Puolustusvoimien toimintamenoja edellytetylle vuoden 2004 tasolle, koska säästöt toteutuisivat kokonaisuudessaan vasta vuoden 2012 jälkeen. Näiden lisäksi olisi valiokunnan saaman selvityksen mukaan vuosina 2008–2012 säästettävä vuositasolla toimintamenoista 5–25 miljoonaa euroa.

Puolustusvaliokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että "tämä selonteoko on ensimmäinen puolustusvoimien rakennemuutoksen aikana, joka ei sisällä konkreettisia rationalisointitoimenpiteitä joukko-osastojen tai varikkojen tasolle yksilöitynä. Selonteossa mainitaan ainoastaan Merivoimien rationalisointitoimenpiteet Saaristomeren meripuolustusalueella, jotka koskevat saaristokunnissa olevia linnakkeita ja Turun Rannikkopatteriston toimintaa."

Valtiovarainvaliokunta puolestaan totesi lausunnossaan¹⁰, että Merivoimien esikunnan vaatimien tilojen kunnostaminen Turkuun tulee esitetyn arvion mukaan maksamaan noin 21,5 miljoonaa euroa. Valiokunta totesi myös, että selonteon toimeenpanoon oli tarkoitus ryhtyä Merivoimissa etupainotteisesti.

Valtiovarainvaliokunnan mukaan kiinteistövuokrissa kaavailtiin saattavan säästöä supistuvan tilatarpeen myötä. Laskelmien mukaan johtamis- ja hallintojärjestelmän muutokset ja kahden joukko-osaston lakkauttaminen pienentäisivät kiinteistövuokria vuodesta 2008 lähtien 4,4 miljoonaa euroa ja Merivoimien rationalisointi 1,2 miljoonan euroa vuodessa. Kahden joukko-osaston lakkauttaminen edelleen vuonna 2012 nostaisi kiinteistövuokrien yhteissäastöt vuositasolla korkeintaan 10 miljoonaa euroon. Valiokunta huomautti myös, ettei Puolustusvoimien materiaalilaitoksen rationalisointi tuota säästöjä kiinteistömenoissa.

Eduskunta hyväksyi selonteon joulukuussa 2004. Selonteon eduskuntakäsittelyn aikana puolustusministeri asetti selvitysmiehen selvittämään varuskuntarakenteen kehittämistä. Selvityksessä¹¹, joka valmistui selonteon käsittelyn jälkeen helmikuussa 2005, analysoitiin eri vaihtoehtoja saavuttaa tavoitellut säästöt muun muassa lakkauttamalla ja yhdistämällä joukko-osastoja. Selvityksen mukaan suurimmat säästöt saavutettaisiin, mikäli joukko-osastoja lakkautettaisiin neljä. Tuolloin säästöä kiinteistömenoissa voitaisiin saada noin kahdeksan miljoonan euroa vuodessa. Kahden joukko-osaston lakkauttamisen säästöt kiinteistömenoissa olisivat noin neljä miljoonaa euroa vuodessa. Selvitysmiehen raportissa arvioitiin, että toimin-

¹⁰ Valtiovarainvaliokunnan lausunto 30/2004 vp.

¹¹ Puolustusvoimien varuskuntarakenteen kehittäminen, FI.PLM.6967, 1008/4610/2004.

tojen siirtäminen tulisi kuitenkin aiheuttamaan jonkinasteista investointirakentamista.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Pääesikunta tuo esille, että Puolustusvoimien rakennemuutos sisälsi monia muitakin muutoksia, joita ei tässä tarkastuskertomuskertomuksessa ole huomioitu. Kaikki muutokset huomioiden Puolustusvoimat on laskenut säästäneensä toimintamenoissa rakennemuutoksen johdosta lähes puolustusministeriön vuonna 2005 käskemät säästötavoitteet. Puolustusvoimien muita rakennemuutoksen kohteita olivat muun muassa mittavat muutokset varikko- ja varastointitoiminnoissa, Keskussotilassairaalan ja Sotilasapteekin lakkauttaminen¹² omina hallintoyksiköinä ja niiden tiloista luopuminen Helsingissä, hallintoyksiköiden yhdistämisiä muihin, Palkkahallinnon palvelukeskuksen perustaminen, Sota-arkiston liittäminen Arkistolaitokseen, Elektroniikkalaitoksen lakkauttaminen, Lentotekniikkalaitoksen ja Ilma-voimien Viestitekniikkalaitoksen lakkauttaminen.

Palautteen johdosta voidaan todeta, ettei Pääesikunnan esille tuomia muutoksia lukuun ottamatta varikko- ja varastointitoimintojen kehittämistä käsitelty vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa, jonka vuoksi ne on jätetty tarkastuksen ulkopuolelle.

2.1.2 Puolustusministeriön ohjauskirje selonteon toimeenpanosta

Käsitellessään selontekoa eduskunta edellytti, että selonteossa yksilöimättömät rationalisointitoimenpiteet tuodaan eduskunnan arvioitaviksi, kun niistä on konkreettisia esityksiä.

Maaliskuussa 2005 puolustusministeri antoi selonteon toimeenpanoon kohdistuvan ohjauskirjeen¹³. Siinä annettiin ohjeet selonteon toimeenpanosta sekä sen seurannasta, raportoinnista ja arvioinnista. Ohjauskirje ei kuitenkaan ole kovin konkreettinen. Siinä on muun ohella mainittu, että vuosina 2006–2012 säästöä syntyisi "muissa kasvupaineissa" 161 miljoonaa euroa selvittämättä kuitenkaan sitä, mitä nämä muut kasvupaineet ovat. Ohjauskirjeessä tuotiin esiin Puolustusvoimille asetetut toimintamenojen säästövelvoitteet, joiden arvioitiin olevan keskimäärin noin 50 miljoonaa euroa vuodessa. Saadut säästöt tuli kohdentaa kehittämishankkeisiin. Keinoja säästöjen saavuttamiseksi olivat ohjauskirjeen mukaan johta-

¹² *Tarkastusvirasto on antanut 9.11.2010 tarkastuskertomusluonnoksen, joka koskee ruokahuolto- ja terveydenhuoltojärjestelyjen muutoksia Puolustusvoimissa.*

¹³ 23.3.2005 FI.PLM.7063 873/5010/2004.

mis- ja hallintojärjestelmä uudistus sekä selonteossa päätetyt rationalisointitoimenpiteet:

- varuskuntarakenteen kehittäminen
- varikko- ja varastointitoimintojen kehittäminen
- puolustushallinnon tuottavuusohjelma
- muut keinot ml. kehittämisohjelmien tarkistaminen.

Johtamis- ja hallintojärjestelmän kehittämiseksi asetettiin tavoitteeksi vapauttaa henkilöstöä, toimitiloja ja toimintamenoja vuodesta 2009 lähtien noin 15 miljoonaa euroa vuosittain. Vuodeksi 2008 tavoite oli 10 miljoonaa euroa. Tavoite kattaa selonteossa esitetyistä johtamis- ja hallintojärjestelmän kehittämisestä sekä Merivoimien rationalisoinnista saatavat säästöt kiinteistömenot mukaan lukien. Ohjauskirjeessä tuotiin esiin, että johtamis- ja hallintojärjestelmän muutoksesta aiheutuisi noin kahden miljoonan euron lisäkustannukset vuonna 2006.

Varuskuntarakenteen kehittämiseen liittyen ohjauskirjeessä ilmoitettiin Helsingin Ilmatorjuntarykmentin, Savon Prikaatin ja Kotkan rannikkolaueen lakkauttamisista. Näille toimille asetettiin tavoitteeksi 10 miljoonan euron vuotuiset henkilöstö- ja kiinteistösäästöt vuodesta 2007 eteenpäin. Tavoitteena oli myös kohdentaa kehittämishankkeisiin yhteensä noin 200 henkilötyövuotta vuonna 2007.

Puolustusministeriö toimitti eduskuntaan ohjauskirjeen selonteon toimeenpanosta, ja valtiovarainvaliokunta ja puolustusvaliokunta antoivat siitä lausuntonsa.

2.2 Tarkastuskysymykset

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, miten Puolustusvoimat on saavuttanut vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa ja puolustusministeriön selonteon toimeenpanosta antamassa ohjauskirjeessä ja niiden eduskuntakäsittelyssä sille annetut tavoitteet hallita toimintamenojen kasvupaineet.

Tarkentavina kysymyksinä olivat

1. Oliko kustannusten muutokset suunniteltu riittävästi vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittista selonteon valmistelussa?
2. Toimittiinko selonteon toimeenpanopäätösten mukaisesti?
3. Mitkä taloudelliset vaikutukset vuoden 2004 valtioneuvoston selonteolla ja sen toimeenpanolla on ollut Puolustusvoimien kiinteistö- ja henkilöstökustannuksiin?

4. Toimittiinko kahta varuskuntaa lakkautettaessa hyvän työnantajan tavoin?

Tarkastus koski kolmea kasarmialuetta. Ne olivat Karkialammen kasarmialue Mikkelissä, josta lakkautettiin Savon Prikaati ja jonne Maavoimien esikunta perustettiin, Hyrylän kasarmialue Tuusulassa, josta lakkautettiin Helsingin Ilmatorjuntarykmentti sekä Heikkilän kasarmialue Turussa, jonne Merivoimien esikunta muutti Helsingistä. Lisäksi tarkasteltiin kustannusten kehitystä Merivoimien hallinnoimilla linnakesaarilla.

2.3 Tarkastuskriteerit

Tarkastuksessa vertailtiin selonteossa ja sen toimeenpanosta annetussa ohjauskirjeessä sekä näiden asiakirjojen eduskuntakäsittelyn yhteydessä esitettyjä tavoitteita toteutuneisiin kustannuksiin ja henkilöstövaikutuksiin. Kustannusten muutosta vertailtiin lähinnä vuosien 2004 ja 2008 toteutuneiden välillä. Kiinteistökustannukset on indeksoitu elinkustannusindeksillä vuoden 2008 hintatasoon. Palkkakustannukset on indeksoitu vuoden 2008 hintatasoon ansiotasoindeksillä.

Tarkastuskriteerinä toimimisesta hyvän työnantajan tavoin oli Puolustushallinnon 17.2.2005 vahvistettu henkilöstöpoliittinen ohjelma.

2.4 Rajaukset

Tarkastuksesta rajattiin pois selonteossa mukana ollut varikko- ja varasto-toimintojen kehittäminen.

2.5 Tarkastusaineistot ja -menetelmät

Tarkastuksessa käytiin läpi valtiopäiväasiakirjat, jotka koskivat turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon ja sen toimeenpanosta annetun ohjauskirjeen eduskuntakäsittelyä, puolustushallinnon suunnittelu- ja valmisteluasiakirjoja sekä päätöksiä toimeenpanosta ja tarkastettiin kustannustietojen kehitystä. Lisäksi tehtiin paikallistarkastuksia kasarmialueille ja keskusteltiin tarkastuksen kohteena olleita asioita käsittelevien henkilöiden kanssa puolustusministeriössä, Puolustusvoimissa ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksessa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin palaute puolustusministeriöltä, Pääesikunnalta ja valtiovarainministeriöltä. Lisäksi Puolustushallinnon rakennuslaitos toimitti ministeriölle tarkastuskertomusluonnoksesta antamansa lausunnon tarkastusvirastolle. Palautteet otettiin huomioon tarkastuskertomusta laadittaessa. Valtiovarainministeriö ilmoitti, että sillä ei ole huomauttamista tarkastuskertomusluonnokseen.

3 Tarkastushavainnot

3.1 Selonteon valmistelussa käytetyt suunnitelmat

Varuskuntarakenteen kehittämistä koskevan selvityksen mukaan¹⁴ selontekoa valmistellessa puolustushallinnon suunnittelun lähtökohta oli saavuttaa vuoteen 2012 mennessä 10 miljoonan euron vuotuiset säästöt kiinteistömenoista. Johtamis- ja hallintojärjestelmän uudistamisen arvioitiin tuottavan kiinteistösäästöinä noin 1,2 miljoonaa euroa vuodesta 2008 lähtien. Varuskuntarakenteen kehittämisellä arvioitiin puolestaan voitavan saavuttaa vuodesta 2008 alkaen noin 3,2 miljoonan euron ja 2012 lähtien 5,6 miljoonan euron vuosittaiset säästöt. Merivoimien organisaation kehittämisestä arvioitiin saavutettavan kiinteistösäästöjä noin 1,2 miljoonaa euroa vuodesta 2008 lähtien. Tarkastuksessa ei tullut selville, mistä eristä 10 miljoonaa euroa oli kokonaisuudessaan tarkoitettu muodostuvan.

Varuskuntarakenneselvityksen mukaan edellä mainitut tavoitteet perustuivat Puolustusvoimien kehittämisohjelmaan vuosille 2005–2016, toimintamenojen kehittymistä arvioivan toimintamenojen sisältö -työryhmän raporttiin sekä johtamis- ja hallintojärjestelmän uudistamista valmistelleen Puolustusvoimien sisäisen suunnitteluryhmän arvioihin ja laskelmiin.

Selontekoa valmisteli puolustusministeriössä työryhmä. Sen lisäksi Pääesikunta oli asettanut useampia erillisiä työryhmiä. Näistä yksi esitteli ministerille keväällä 2004 johtamis- ja hallintojärjestelmän kehittämisen mahdollisia vaihtoehtoja. Tarkastuksessa tutustuttiin työryhmän esittämiin vaihtoehtoihin muun muassa puolustushaarojen esikuntien sijoitusten suhteen. Tarkastuksessa havaittiin, että ministerille esiteltyissä vaihtoehtoissa oli arvioitu sekä toiminnallisia että kustannusvaikutuksia. Toisaalta taas voitiin todeta, ettei lopullisten päätösten mukainen vaihtoehto ollut mukana esityksissä ja että esitetyt kustannusarviot eivät sisältäneet kaikkia toteutuneita kustannuksia.

Tarkastuksessa yritettiin selvittää lähemmin, mihin ennen selontekoa tehdyt kustannusarviot Merivoimien esikunnan Turkuun siirtämisestä perustuivat. Tällöin kävi ilmi, että siirrosta tehdyt kustannusarviot eivät perustuneet virallisiin asiakirjoihin. Merivoimien esikunnan mukaan kustannusarviota

¹⁴ *Puolustusvoimien varuskuntarakenteen kehittäminen, FI.PLM.6967, 1008/4610/2004.*

muutosta aiheutuvista kustannuksista ei ennen selontekoa ollut esikunnalta pyydetty. Tarkastuksessa ei selvinnyt, mihin selonteon eduskuntakäsittelyn aikana muuton kustannuksista esitetyt arviot perustuivat.

Tarkastuksessa saatiin käsitys, ettei Puolustusvoimat ollut suunnitellut ennen selonteon valmistumista johtamis- ja hallintojärjestelmän kehittämistä aiheutuvia investointitarpeita eikä niistä aiheutuvaa kiinteistö kustannusten lisäystä. Ensimmäinen kattava suunnitelma johtamis- ja hallintojärjestelmän vaatimista investoinneista tehtiin vasta vuonna 2006 laaditussa toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosiksi 2007–2011.

Puolustusministeriö on ilmoittanut lausunnossaan pitävänsä tärkeänä etä hankkeiden, kuten selonteko, kiinteistö kustannukset selvitetään etukäteen ja laskelmat esitetään päätöksenteon perusteeksi. Edelleen ministeriö katsoo, että puolustushallinnon kehittämisen lähtökohtana tulee olla sotilaallisen toiminnan kehittäminen. Ministeriön käsityksen mukaan puolustushallinnolla tulee olla käytettävissään kaikissa tilanteissa (ml. poikkeusolot) toiminnan edellyttämät tarkoituksenmukaiset, terveelliset, turvalliset ja kustannustehokkaat alueet ja toimitilat.

3.2 Ohjauskirjeen perusteella tehdyt suunnitelmat ja päätökset

Ohjauskirjeessä Pääesikunnalle annettiin tehtäväksi laatia selonteon toimeenpanosta erillinen suunnittelukäskey ja toimittaa se tiedoksi puolustusministeriölle. Pääesikunta valmistelikin rakennemuutoksen toimeenpanon suunnittelusta ja valmistelusta käskyn Puolustusvoimien tulosityksiköille. Käskyssä oli annettu tulosityksiköille yksilöityjä tavoitteita lakkautettavien joukko-osastojen kustannussäästöille.

Lokakuussa Pääesikunta esitti puolustusministeriölle, että ministeriö tekisi hallinnollisen päätöksen joukko-osastojen lakkauttamisesta. Lopullinen päätös joukko-osastojen lakkauttamisesta tehtiin joulukuussa 2005. Joukko-osastoista lakkautettiin Savon Prikaati, Helsingin Ilmatorjuntarykmentti ja Kotkan rannikkoalue sekä joukkoyksikkönä toiminut Turun Rannikkopatteristo.

Selonteon toimeenpanosta johtuvia ylimääräisiä kustannuksia varten Pääesikunta kohdensi määrärahaa rakennemuutoksen toteuttamiseen siten, että Merivoimat sai siitä kaksi miljoonaa euroa ja Läntinen maanpuolustusalue 0,5 miljoonaa euroa.

3.3 Tavoitteet ja toteutuneet kustannukset alueittain

3.3.1 Varuskuntarakenteen kehittäminen

Savon Prikaati – Karkialampi

Toimeenpanon ohjauskirjeellä varuskuntarakenteen kehittämiseksi asetettiin tavoitteeksi saavuttaa 10 miljoonan euron vuotuiset henkilöstö- ja kiinteistösäästöt vuodesta 2007 eteenpäin. Pääesikunnan suunnittelukäskystä tästä säästötavoitteesta puolet asetettiin Savon Prikaatin lakkauttamiselle. Suunnittelukäskyn mukaan tämä edellyttää tarpeettomista tiloista ja alueista luopumista sekä vähintään sadan tehtävän lakkauttamista.

Pääesikunnan puolustusministeriölle tekemässä esityksessä joukko-osastojen lakkauttamisesta arvioitiin Savon Prikaatin lakkauttamisen taloudellisia vaikutuksia. Kiinteistökustannuksista todettiin, että tiloista ja alueista luopumalla saavutetaan sellaiset kustannussäästöt, joilla mahdollistetaan johtamis- ja hallintojärjestelmän kehittämisen edellyttämien tilojen perusparantaminen. Henkilöstöjärjestelyillä arvioitiin saatavan 3–3,5 miljoonan euron vuosittaiset säästöt.

Savon Prikaatin kiinteistökustannukset vuonna 2004 olivat 2,9 miljoonaa euroa. Koska korvaavia investointeja joukko-osaston lopettamisesta ei ollut, muodostaa tämä summa joukko-osaston lakkauttamisesta saadut kiinteistösäästöt. Vuoden 2008 hintatasossa vuosittaista säästöä kertyi 3,2 miljoonaa euroa.

Tarkastuksessa voitiin todeta, että 100 henkilön lakkauttamistavoite lähes saavutettiin. Tarkastuksessa havaittiin 85 tehtävää lakkautettuna. Tavoite pienentää henkilökustannuksia 3–3,5 miljoonalla eurolla saavutettiin vuosittaisen säästön ollessa 3,1 miljoonaa euroa. Savon Prikaatin lakkauttamisesta saadut kustannussäästöt ovat siten arviolta kuusi miljoonaa euroa.

Helsingin Ilmatorjuntarykmentti – Hyrylä

Puolustusministeriön asettaman selvitysmiehen raportissa varuskuntarakenteen kehittämiseksi arvioitiin Helsingin Ilmatorjuntarykmentin supistamisen taloudellisia vaikutuksia. Raportissa tarkastellussa vaihtoehdossa varusmieskoulutus alueella lopetettaisiin ja alueelle jäisi vain alueilmatorjuntaohjuskalustoa ylläpitävä patteristo. Kustannussäästöjä kiinteistömenoissa arvioitiin saatavan vuosittain alle miljoona euroa.

Selonteon toimeenpanosta annetun Pääesikunnan suunnittelukäskyn mukaan Helsingin Ilmatorjuntarykmentin lakkauttamisella on saatava vähintään viiden miljoonan euron vuosittaiset säästöt. Käskyn mukaan tämä edellyttää, että tarpeettomista tiloista ja alueista luovutaan sekä vähintään 90 tehtävää lakkautetaan.

Pääesikunnan puolustusministeriölle tekemässä esityksessä joukko-osastojen lakkauttamisesta arvioitiin, että Helsingin Ilmatorjuntarykmentin lakkauttamisesta saataisiin kiinteistökuluissa vuosittain kahden miljoonan euron säästö. Esityksen mukaan Hyrylän kasarmialueesta tulee luopua kokonaan lukuun ottamatta ilmatorjunnalle tarpeellisia koulutus- ja huoltotiloja, joista voitaisiin luopua vasta vuonna 2012.

Vuoden kuluttua joukko-osaston lakkauttamispäätöksestä mutta ennen kuin alueista oli luovuttu, puolustusministeriö teki päätöksen Puolustusvoimien kansainvälisen keskuksen sijoittamisesta Tuusulaan. Päätöksen liitteenä oli konsulttien tekemään selvitykseen perustuva muistio, jossa siirron aiheuttamat pitkän aikavälin taloudellisten vaikutusten arvioitiin muodostuvan säästöistä matkustamiskustannuksissa. Muistiossa todettiin lisäksi, että keskuksen siirto mahdollistaa sen, että Niinisalon varuskuntaa voidaan kehittää ilman merkittäviä lisäinvestointeja. Päätöksessä tai sen perustelumuistiossa ei tuotu esiin taloudellisenä vaikutuksena sitä, että päätöksen vuoksi Ilmatorjuntakoulun tiloja ei voitukaan luovuttaa pois joukko-osaston lakkauttamisen myötä ja että tämän vuoksi suunniteltuja kiinteistökustannusten säästöjä jäisi saavuttamatta 350 000 euroa vuodessa.

Hyrylän alueen vuosittaiset kiinteistökustannukset ovat pienentyneet 1,23 miljoonaa euroa. Toisaalta rykmentin lopettaminen on lisännyt vuositasolla Panssariprikaatin ja Ilmasotakoulun investointi- ja vuokratustannuksia 224 000 eurolla. Kokonaissäästö kiinteistökustannuksista Helsingin Ilmatorjuntarykmentin osalta on näin noin miljoona euroa vuosittain.

Tarkastuksissa havaittiin, että Helsingin Ilmatorjuntarykmentin osalta henkilöstösäästöjen taloudelliset tavoitteet saavutettiin. Tavoitelluista 90 tehtävän lakkauttamisesta lakkautettiin 83 tehtävää. Kolmen miljoonan euron säästötavoite henkilöstökustannuksissa ylitettiin, ja nämä säästöt olivat 3,3 miljoonaa euroa. Helsingin Ilmatorjuntarykmentin lakkauttamisesta saadut vuotuiset kustannussäästöt ovat noin 4,3 miljoonaa euroa.

Kokonaiskustannusten muutos varuskuntarakenteen kehittämisestä

Edellä käsiteltiin kahden joukko-osaston lakkauttamisten vaikutuksia kiinteistö- ja henkilöstökustannuksiin varuskuntarakenteen kehittämisessä. Selontekoon perustuen varuskuntarakennetta kehitettiin myös lakkauttamalla Kotkan rannikkoalue itsenäisenä joukko-osastona.

Pääesikunnan ministeriölle tekemässä esityksessä joukko-osaston lakkauttamiseksi arvioitiin, ettei Kotkan rannikkoalueella synny säästöjä kiinteistökustannuksissa. Tämän vuoksi varuskuntarakenteen kehittämistä saadut säästöt kokonaisuudessaan muodostuvat Savon Prikaatin ja Helsingin Ilmatorjuntarykmentin lakkauttamisesta saaduista säästöistä.

Tarkastuksen perusteella kiinteistösäästöinä saavutettiin yhteensä noin 4,2 miljoonan euron vuotuiset säästöt. Henkilökustannuksista saatiin puolestaan 6,4 miljoonan euron säästöt. Varuskuntarakenteen kehittämistä saadut kokonaissäästöt ovat siis noin 10,6 miljoonaa euroa vuodessa tavoitteen ollessa 10 miljoonaa euroa.

3.3.2 Johtamis- ja hallintojärjestelmän kehittäminen

Maavoimien esikunta – Karkialammen alue

Selonteossa tai sen toimeenpanon ohjauskirjeessä ei asetettu taloudellisia tavoitteita sille, että Maavoimien esikunta perustetaan Mikkeliin. Johtamis- ja hallintojärjestelmän kehittäminen ei merkinnyt ainoastaan Maavoimien esikunnan perustamista Karkialammen kasarmialueelle, vaan sinne perustettiin uusina organisaatioina myös esimerkiksi Etelä-Savon aluetoimisto ja Itä-Suomen Huoltorykmentin esikunta. Kaiken kaikkiaan Karkialammen kasarmialueelle organisaatiomuutoksessa vapautuneissa tiloissa on puolustushallinnon yhdeksän eri organisaation toimitiloja.

Maavoimien esikunnan perustamiseen ja siihen liittyvien toimintojen siirtyminen Helsingistä Karkialammelle ei saanut aikaan säästöjä tilakustannuksissa Helsingissä. Sen sijaan Savon Prikaatin lopettamisen yhteydessä Puolustusvoimat luopui osasta toimitiloja ja alueita Karkialammen alueella. Johtamis- ja hallintojärjestelmän kehittämiseen (investoinnit 19 miljoonaa euroa) ja alueelle muuttaneiden uusien esikuntien perustamisen takia alueella tuli kuitenkin tarpeelliseksi myös parantaa toimitiloja. Käytännössä alueen kiinteistökustannukset ovatkin suurin piirtein yhtä suuret kuin ennen Savon Prikaatin lakkauttamista. Johtamis- ja hallintojärjestelmän kehittäminen lisäsi alueen vuosittaisia kiinteistökustannuksia noin 3,3 miljoonaa euroa.

Merivoimien esikunnan siirto Helsingistä Turkuun tuotiin esiin selonteossa. Sen eduskuntakäsittelyn aikana kerrottiin valtiovarainvaliokunnalle¹⁵, että Merivoimien esikunnan vaatimien tilojen kunnostaminen Turkuun maksaa esitetyn arvion mukaan noin 21,5 miljoonaa euroa. Selonteon toimeenpanoon liittyvässä ohjauskirjeessä tai tämän perusteella annetussa Pääesikunnan suunnittelukäskystä ei tälle siirrolle enää esitetty kustannusarviota. Suunnittelukäskyn mukaan esikunnan tuli siirtyä Turkuun vuoden 2007 aikana ja sille tuli suunnitella tilat Heikkilän kasarmialueen alueelta.

Tarkastuksessa havaittiin, että Merivoimien esikunnan siirron ja muun johtamis- ja hallintojärjestelmän kehittämisen vuoksi kustannukset Heikkilän alueen toimitilojen perusparantamisesta olivat yli 35 miljoonaa euroa. Puolustusvoimien kiinteistökustannukset pienenevät noin 730 000 euroa vuodessa sen luopuessa eräistä Merivoimien esikunnan aiemmista vuokratiloista Lauttasaarella ja osasta Heikkilän aluetta. Tehtyjen investointien takia alueen Merivoimien esikunnan kiinteistökustannukset lisääntyvät kuitenkin vuositasolla noin kolme miljoonaa euroa. Merivoimilla on suunnitelmia keskittää lisää esikuntatoimintoja alueelle kaikkien Heikkilän alueen tilojen valmistuttua.

3.3.3 Merivoimien rationalisointi

Merivoimien rationalisoinnin tarkastuksessa selvitettiin tarkastuksessa Turun Rannikkopatteriston lakkauttamista ja eräiden rannikkolinnakkeiden alasajoa. Valtiovarainvaliokunta totesi lausunnossaan¹⁶ että kustannussäästöistä voitiin siinä vaiheessa arvioida vain ne, jotka koskevat kiinteitä kustannuksia. Nämä säästöt tulisivat valiokunnan saaman selvityksen mukaan olemaan vuonna 2006 runsaat 1,2 miljoonaa euroa, vuosina 2007 ja 2008 vuositasolla runsaat 2,5 miljoonaa euroa ja vuonna 2009 runsaat 2,8 miljoonaa euroa. Lopulliset kustannusvaikutukset riippuisivat Merivoimille selonteon täytäntöönpanovaiheessa annettavasta tarkemmasta ohjauksesta. Sekä valtiovarainvaliokunnan marraskuussa 2004 antaman lausunnon¹⁷ että helmikuussa 2005 valmistuneen varuskuntarakenteen kehittämistä koskevan selvityksen mukaan kiinteistövuokria piti säästyä vuodesta

¹⁵ VaVL 30/2004 vp.

¹⁶ VaVL 30/2004 vp. – valtioneuvoston selonteko turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta 2004.

¹⁷ VaVL 30/2004 vp. – valtioneuvoston selonteko turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta 2004.

2008 lähtien Merivoimien rationalisoinnilla 1,2 miljoonan euroa vuodessa.

Kiinteinä kustannuksina pidettiin tarkastuksessa kiinteistö- ja henkilöstökustannuksia. Kiinteistökustannuksissa otettiin huomioon pääomavuokrat, ylläpitokustannukset sekä energian kulutus. Kiinteistökustannuksia lisäävänä tekijänä otettiin huomioon rationalisoinnin vaatimista investoinneista aiheutuva vuosittaisten kustannusten kasvu. Kiinteistökustannuksista saadun kokonaissäätön todettiin tarkastuksen perusteella olevan 0,5 miljoonaa euroa vuodessa.

Henkilöstökustannuksien muutosta arvioitaessa laskettiin puolestaan tehtävien vähentämisen lisäksi mukaan säästöt linnakerahoista ja päivystyskorvauksista. Merivoimien rationalisoinnista arvioitiin saavutetun 1,7 miljoonan euron vuosittaiset kokonaissästöt vuoden 2008 hintatasolla.

Kokonaiskustannusten muutos johtamis- ja hallintojärjestelmän kehittämisestä

Selonteon käsittelyvaiheessa eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle esitettiin, että kiinteistövuokrissa kaavillaan saatavan säästöä supistuvan tilatarpeen myötä. Valtiovarainvaliokunta totesi muun muassa, että laskelmien mukaan johtamis- ja hallintojärjestelmän muutokset ja kahden joukko-osaston lakkauttaminen tuottaisivat kiinteistövuokrissa vuodesta 2008 lähtien vuosittain 4,4 miljoonan euron säästöt.

Tämänhetkisten arvioiden mukaan johtamis- ja hallintojärjestelmän kehittämisestä aiheutuvat rakennusinvestoinnit maksavat noin 68 miljoonaa euroa. Nämä investoinnit kasvattavat vuotuisia kiinteistömenoja kuudella miljoonalla eurolla. Tämän ohella Savon Prikaatin toimitilojen käyttöönotto perustettujen esikuntien toimitiloiksi lisää kiinteistömenoja 2,1 miljoonaa euroa.

Toisaalta johtamis- ja hallintojärjestelmän kehittämisen perusteella on voitu luopua kiinteistöistä siten, että luopumisten kiinteistömenoja pienentävä vaikutus on 2,3 miljoonaa euroa vuodessa. Kokonaisuudessa voidaan arvioida, että johtamis- ja hallintojärjestelmän toteuttaminen on lisännyt Puolustusvoimien kiinteistömenoja 5,8 miljoonaa euroa vuodessa.

Puolustusministeriö on raportoinut valtiovarainministeriölle, että rakennemuutoksesta saatu henkilötöyvuosien vähennys on ollut yhteensä 128 henkilötöyvuotta¹⁸. Edellä todettiin, että varuskuntarakenteen kehittämi-

¹⁸ *Henkilötöyvuosivähennysten seuranta, pääluokka 27, kohta Puolustusvoimien rakennemuutos (mom. 27.10.01). Hallinnonalojen vuosiksi 2011–2014 tekemien kehitysesitysten liitetäulukko, laadittu vuosien 2009 ja 2010 vaihteessa.*

sellä ja Merivoimien rationalisoinnilla saavutettiin 181 tehtävän lakkauttaminen. Tämän perusteella voidaankin päätellä, että johtamis- ja hallintojärjestelmän kehittäminen on lisännyt Puolustusvoimien virkojen ja tehtävien määrää noin 53 henkilötyövuoden verran.

Pääsikunta on katsonut, että henkilötyövuosien vähennyksen ja lakkautettujen tehtävien välisen eron selittää suurelta osalta se, että lakkautettujen joukko-osastojen lakkautetuista tehtävistä lähes kaikille vapautuneille etusijaisille henkilöille oli tarjota avoimena ollut virka tai tehtävä muualta Puolustusvoimista. Samalla menettely johti siihen, etteivät Puolustusvoimien henkilötyövuodet vähentyneet samalla määrällä kuin tehtäviä lakkautettiin, koska avoimiin tehtäviin työllistyneet henkilöt kasvattivat henkilötyövuosimäärää. Tämän lisäksi tavoitteena olleiden henkilöstövähennysten todentamisen luotettavuutta heikentää se, että samaan aikaan on kohdennettu uusia tehtäviä Puolustusvoimien kehittämiseen ja aliupseerien tehtäviä on etupainoisesti lisätty suhteessa opistoupseerien poistumaan.

Selonteon toimeenpanon ohjauskirjeessä johtamis- ja hallintojärjestelmän kehittämiseksi asetettiin tavoitteeksi vapauttaa henkilöstöä, toimitiloja ja toimintamenoja vuonna 2008 10 miljoonaa euroa vuosittain. Vuodesta 2009 alkaen tavoite oli noin 15 miljoonaa euroa.

Tarkastuksessa ei tarkasti selvitetty, saavutettiin edellä mainittu toimintamenojen vapauttamistavoite. Kun otetaan kuitenkin huomioon se, että johtamis- ja hallintojärjestelmän kehittäminen suurensi vuosittaisia kiinteistökustannuksia 5,8 miljoonalla eurolla ja että kehittäminen lisäsi henkilötyövuosien lukumäärää, on selvää, ettei asetettua toimintamenojen vapauttamistavoitetta saavutettu.

3.4 Selonteon toimeenpanon vaikutus kiinteistökustannuksiin

Kirjanpitoaineistosta saatavan kiinteistömenojen vuosittaisen käyttötiedon mukaan Puolustusvoimien vuosittaiset kiinteistömenot ovat kasvaneet vuodesta 2004 vuoteen 2008 (ilman indeksivaikutusta) 30 miljoonaa euroa (172 miljoonasta eurosta 202 miljoonaan euroon) eli nimellisarvoisesti noin 17 prosenttia. Elinkustannusindeksi huomioiden lisäys ajanjaksolla on ollut 14 miljoonaa euroa.

Pääsikunnan mukaan kiinteistömenoja vuosina 2004–2008 ovat kasvattaneet selonteon ja johtamis- ja hallintojärjestelmän kehittämisen hankkeiden lisäksi Puolustusvoimien eri kehittämisohjelmien tarvitsemien tilojen, varusmiesten palveluturvallisuutta ja henkilökunnan työturvallisuutta parantavien tilojen sekä varastointiin liittyvien tilojen vuokra- ja ylläpito-

menojen lisäykset. Myös energioiden korotusprosentit ovat vaihdelleet vuosittain, mutta ne ovat olleet pääsääntöisesti elinkustannusindeksiä suurempia.

TAULUKKO 1. Selonteon toimeenpanosta aiheutuvien vuosittaisten kiinteistökustannusten muutos.

	€
Varuskuntarakenteen kehittäminen	- 4,2 milj. euroa
Johtamis- ja hallintojärjestelmän kehittäminen	+ 5,8 milj. euroa
Merivoimien rationalisointi	- 0,5 milj. euroa

Kustannusten muutos (taulukko 1) on lähtökohtaisesti kerätty vuosien 2004 ja 2008 toteutuneista kustannuksista. Keskeneräisten rakennusinvestointien vaikutus on kuitenkin otettu huomioon, ja se perustuu tehtyihin suunnitelmiin. Luvut sisältävät sekä pääoma- ja ylläpitokustannukset, ja ne on indeksoitu elinkustannusindeksillä vuoden 2008 tasoon.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa rakennuslaitos kiinnittää huomiota siihen, että kiinteistökustannukset muodostavat merkittävän osan Puolustusvoimien toimintamenoista, minkä vuoksi niitä tulisi seikkaperäisesti käsitellä olennaisena osana selonteon valmisteluvaihetta tai toimintaa muutoin kehitettäessä. Olennaista on huomioida kiinteistökustannusten arvioinnissa kokonaiskustannusten muutokset, mikäli varuskunnan tai sen osan lakkautustilanteessa tehdään myös korvaavia investointeja.

3.5 Hyvän työnantajatavan noudattaminen

Eduskunta hyväksyi 21.12.2004 valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon 2004 johdosta puolustusvaliokunnan mietinnön mukaisen lausunnon¹⁹. Eduskunta hyväksyi tuolloin viisi lausumaa, joista yhdessä se muun muassa edellytti, että Puolustusvoimat toimii selonteossa määriteltyjen henkilöstön vähentämisen- ja uudelleenkohdentamistavoitteiden toteuttamisessa hyvän työnantajan tavoin pitäen lähtökohtana irtisanomisten välttämistä ja minimoiden toimenpiteistä aiheutuvat haitat. Puolustusministeriö on vahvistanut selonteon edellyttämässä henkilöstön vähen-

¹⁹ EK 35/2004 vp.

tämis- ja uudelleenkohdentamistavoitteiden toteuttamisessa noudatettavat hyvän työnantajan menettelytavat 17.2.2005 vahvistetussa Puolustushallinnon henkilöpoliittisessa ohjelmassa 2005.

3.5.1 Rakennemuutoksen henkilöstöpoliittiset tukitoimet

Pääesikunnan henkilöstöosasto antoi vuoden 2005 loppupuolella määräyksen rakennemuutoksen henkilöstöpoliittisista tukitoimista²⁰. Tämän määräyksen mukaisia yleisiä tukitoimia ovat henkilöstösuunnittelu, yhteistoimintamenettely, muutosvalmennus ja henkinen tuki, viestintä, uudelleensijoittaminen ja siihen liittyvä kouluttamisvelvoite, takaisinottovelvoite, muutosturva sekä muuttokustannusten korvaukset. Erityistukia ovat palkallinen opintovapaa, palkkavarojen siirto valtionhallintoon, henkilöstön siirtäminen määräajaksi toisen työnantajan palvelukseen, työllistymisen tukeminen myöntämällä virkavapaata tai työstä vapautusta Puolustusvoimien palveluksesta, siirtäminen ylivahvuuteen sekä työpaikan hakemiseen liittyvä tuki.

Takaisinottovelvoite perustuu valtion virkamieslain (750/1994, jäljempänä myös virkamieslaki) 32 §:ään. Työnantajalla on muista kuin virkamiehestä johtuvilla (Pääesikunnan määräyksessä tuotannollisilla tai taloudellisilla) perusteilla irtisanotun virkamiehen tai työntekijän takaisinottovelvoite auenneisiin, samankaltaisiin tai samoihin tehtäviin, joista henkilö on irtisanottu. Virkamiehen takaisinottovelvoite on 24 kuukautta irtisanomisajan päättymisestä ja työsopimussuhteisella 9 kuukautta työsuhteen päättymisestä.

Jos työntekijä muuttaa fyysisesti uudelle työssäkäyntialueelle,²¹ Puolustusvoimat maksaa hänelle muuttorahaa²² sekä enintään kahden vuoden ajan erilläänasumiskorvausta kakkosasunnosta aiheutuneista vuokratukustannuksista tai korvausta uuden asunnon hallintakustannuksista.

Mikkelin alueellisen työryhmän loppuraportissa²³ on todettu, että Pääesikunnan ohjeistuksen mukaan erityistukia ei voitu kohdentaa kaikille määräaikaisille työntekijöille vaan ainoastaan niille, jotka olivat olleet yli kolme vuotta määräaikaisessa palvelussuhteessa. Haastateltujen mukaan tietyn henkilön tukitoimien suunnittelua ja toteutusta vaikeutti se, että valmis ohjeistus erityistukimuodoista Puolustusvoimissa puuttui.

²⁰ Pääesikunnan henkilöstöosaston määräys 11.10.2005, 976/2.8/D/I.

²¹ Tämä etäisyys määriteltiin 50 kilometriksi.

²² Muuttorahaa maksettiin 1 683,88–3 363,76 euroa.

²³ Mikkelin alueellisen työryhmän loppuraportti. Puolustusministeriö 711/5010/2005. S. 16.

Tukitoimia heikentävinä seikkoina pidettiin edellä mainitussa loppuraportissa²⁴ sitä, että henkilö ei saanut lainkaan koulutuspäivärahaa, mikäli prikaatin komentaja oli myöntänyt hänelle palkallista opintovapaata työllistymisen ajaksi ja hänen opiskelunsa jatkui palvelussuhteen jälkeen. Tällainen henkilö voi saada ainoastaan opintotukea ja opintolainaa.

3.5.2 Henkilöstön siirtäminen määräajaksi toisen työnantajan palvelukseen

Virkamieslain 20 §:n mukaan virkamies voidaan määräajaksi siirtää työskentelemään toisessa virastossa ja muu virkamies kuin virkamieslain 12 luvussa tarkoitettu tuomari myös muun työnantajan kuin valtion palveluksessa, jos siirto parantaa virkamiehen edellytyksiä virkatehtävien suorittamiseen tai edistää virkamiehen palvelussuhteen jatkumista tai virkamiehen työllistymistä ja jos vastaanottava työnantaja ja virkamies ovat antaneet siirtoon suostumuksensa. Virkamies on tämän määräajan virkasuhteessa siihen virastoon, josta hänet siirretään.

Puolustusvoimat sitoutui maksamaan virkamieslain 20 §:n perusteella siirtyvälle työntekijälle, joka voi olla myös työ sopimussuhteessa, irtisanomisajan palkan, mikäli vastaanottanut muu työnantaja sitoutui palkkaamaan hänet irtisanomisajan pituiseksi ajaksi. Enimmillään Puolustusvoimat maksoi palkkaa 12 kuukaudelta, jolloin sitoumuksen perusteella henkilö työllistyisi 24 kuukaudeksi. Muu työnantaja voi olla valtionhallinto, valtion liikelaitos sekä kunnallinen tai yksityinen työnantaja. Järjestyksen edellytyksenä on, että henkilö on siirrettäessä irtisanottu ja että palvelussuhde Puolustusvoimiin päättyy kyseisenä toisen työnantajan palveluksessa oloaikana. Määräyksessä on myös todettu, että mikäli siirtämismahdollisuutta halutaan käyttää maksimaalisena, irtisanominen tehdään 12 kuukauden irtisanomisajalla.²⁵

Tätä lukua koskevat tarkastushavainnot sisältyvät lukuihin 3.5.3 ja 3.5.4.

3.5.3 Savon Prikaatin lakkauttaminen

Puolustusministeriö teki 16.3.2005 päätöksen Savon Prikaatin lakkauttamisesta vuoden 2006 lopussa. Savon Prikaatin henkilöstövähennystavoite

²⁴ S. 16.

²⁵ Pääesikunnan henkilöstöosaston määräys, 11.10.2005, 976/2.8/D/I, kohta 5.3.

oli noin 100 tehtävää. Lisäksi suunniteltiin, että toiset sata tehtävää siirretään Puolustusvoimien kehittämishankkeisiin.²⁶

Puolustusministeriö asetti kesällä 2005 työryhmän, jonka tehtävänä oli minimoida Savon Prikaatin lakkauttamisesta²⁷ puolustushallinnon henkilöstölle, Mikkelin kaupungille ja Etelä-Savon maakunnalle aiheutuvat haittavaikutukset. Työryhmä jätti loppuraporttinsa²⁸ keväällä 2007. Seuraava kuvaus perustuu pitkälti tähän raporttiin.

Savon Prikaatissa käynnistettiin keväällä 2005 Itäisen maanpuolustusalueen tukisuunnitelman ja Pääesikunnan henkilöstöosaston ohjeistuksen mukaisesti henkilöstön tukitoimenpiteet. Näihin kuuluivat yhteydenotot työvoimaviranomaisiin, selvitykset henkilöstön halukkuuksista palveluspaikkojen suhteen sekä tiedotustilaisuuksia. Lakkauttamiseen liittyviä asioita käsiteltiin joka kerta komentajan kuukausitiedotustilaisuuksissa. Henkilöstölle tiedotettiin sisäisessä verkossa muun muassa avoimista työpaikoista ja järjestettiin koulutusta muun muassa muutosturvasta, eläkkeistä, verotuksesta, yhteistoimintaneuvotteluista, siirtokorvauksista ja Puolustusvoimien tehtäviin hakeutumisesta. Henkilöstölle osoitettiin noin 15 Internet-yhteydellä varustettua itsepalvelupäätettä työnhakua varten. Prikaati järjesti kaksi kertaa rekrytointimessut, joihin kutsuttiin yhdeksän joukko-osastoa yhdessä sijaintipaikkakuntien edustajien kanssa. Enimmillään työssäkäyviä työnhakijoita oli 41²⁹.

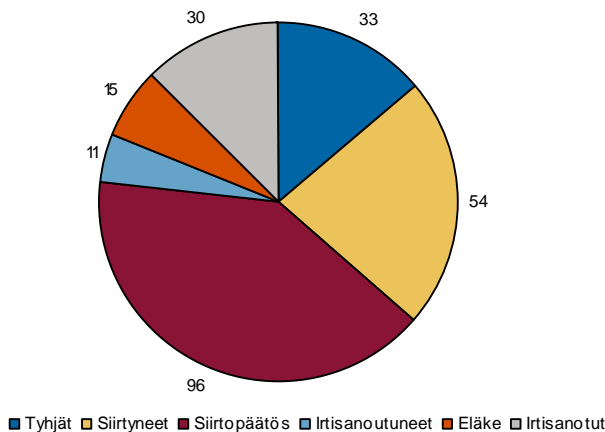
Kuviossa 1 on esitetty Savon Prikaatin henkilöstö- ja vakanssitilanne 1.12.2006 (239 virkaa tai tointa). Puolustusvoimien kannalta henkilöstö väheni 85:llä (ml. ylivahvuuteen kuuluvat) ja 150 siirtyi tai oli siirtymässä muihin Puolustusvoimien tehtäviin. Savon Prikaatissa rivivahvuus 1.12.2006 oli 149.

²⁶ *Selonteko selväksi. Puolustusvoimien rakennemuutos. Pääesikunta 2005.*

²⁷ *Toimeksiannon mukaan "valtioneuvoston vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon ja puolustusvoimien rakennemuutoksen toimeenpanosta".*

²⁸ *Raportti sisälsi kiinteistö-, henkilöstö- ja kompensatioalatyöryhmien loppuraportit sekä liitteitä, mm. Savon Prikaatin henkilöstöjärjestelyt.*

²⁹ *Mikkelin alueellisen työryhmän loppuraportti, s. 15.*



KUVIO 1. Savon prikaatin henkilöstö ja vakanssit 1.12.2006, 239 henkilöä.³⁰

Savon Prikaatin siviilihenkilöstön määrä oli 98. Heistä 51 siirtyi tai oli siirtymässä muihin Puolustusvoimien tehtäviin. Ylivahvuuteen jäi yhdeksän sellaista henkilöä, joiden eläkeikä (joko 63 tai 65 vuotta) täytyisi viimeistään kahden vuoden sisällä ja jolle ei kyetty osoittamaan uutta tehtävää Puolustusvoimissa. Tämän perusteella siviilihenkilöstön määrä pieneni 39:llä, ja vähentymä koostui 28 irtisanotusta, kuudesta eläkkeelle siirtyneestä ja viidestä itse irtisanoutuneesta. Neljä 1.6.2006 irtisanottua henkilöä sijoittui kuitenkin kuuden kuukauden irtisanomisaikana Puolustusvoimien sisällä uudelleen. Tämä huomioon ottaen kokonaisvähennykseksi muodostuu 85 (kuvio 1, tyhjät virat 33 + irtisanotut 30-4, eläkkeelle siirtyneet 15 ja irtisanoutuneet 11). Irtisanotuissa oli kaksi sotilashenkilöä. He eivät olleet ottaneet vastaan annettua tehtävämääräystä.

Toisen valtion viraston tai laitoksen palvelukseen siirtyi ilman virkamieslain 20 §:n mukaista menettelyä viisi henkilöä. Heistä yksi sai työpaikan Verohallinnosta, yksi Itä-Suomen lääninhallituksesta, kaksi eräästä valtion koulusta ja yksi eräästä valtion koulukodista. Palvelussuhteista yksi oli vakituinen ja neljä määräaikaista.

Virkamieslain 20 §:n nojalla (edellä luku 3.5.2) työllistyneistä 16 henkilöstä 8 päätyi määräaikaiseen ja samoin 8 vakituiseen työsuhteeseen.

Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan työttömiksi jäi 26 Savon Prikaatin määräaikaisessa työsuhteessa ollutta henkilöä. Saadun tiedon mukaan ainoastaan yksi henkilö on ollut työttömänä työnhakijana jatkuvasti joukko-osaston lakkauttamisesta lähtien.

Tarkastuksen perusteella on todettavissa, että Savon Prikaatin lakkauttamisen jälkeen henkilöstö työllistyi uudelleen kokonaisuutena erittäin

³⁰ *Savon Prikaati 3.12.2006.*

hyvin. Joukko-osaston lakkauttamisen aikoihin 239 henkilön kirjavahvuudesta 150 henkilöä oli joko jo siirtynyt Puolustusvoimissa uusiin tehtäviin tai heillä oli tieto työllistymisestään ja allekirjoitettu tehtävämääräys 1.1.2007 jälkeen.

Määräaikaisessa virkasuhteessa olleiden siviilien sijoittumista tarkasteltaessa oli merkille pantavaa se, että Savon Prikaatin määräaikaisista siviilihenkilöistä 31 (noin 32 prosenttia) tuli työnhakijoiksi 1.1.2007 lukien, mutta Itäisen maanpuolustusalueen esikunnan määräaikainen siviilihenkilöstö sijoittui kokonaisuudessaan Maavoimien esikuntaan. Mikkelin sotilasläänin esikunnasta ainoastaan yksi määräaikainen siviilihenkilö tuli työnhakijaksi 1.1.2008. Savon Prikaatin määräaikainen henkilöstö edusti varsin erilaisia ammattiryhmiä: työnhakijoiksi jääneiden joukossa olivat muun muassa asentaja, kokki, pappi, sairaanhoitaja, talouspäällikkö ja toimistos sihteeri.

Rakennemuutoksen tavoitteena oli aikaansaada kustannussäästöjä. Suoraan henkilömääriä tarkastelemalla Puolustusvoimien palveluksessa olevien henkilöiden määrän tavoiteltiin Mikkelissä Karkialammen kasarmi-alueella pienenevän 15:llä eli 3,4 prosentilla. Mikkelin alueellisen työryhmän loppuraportin mukaan Savon Prikaatin, Itäisen maanpuolustusalueen esikunnan ja ympäröivän yhteiskunnan yhteistyöllä saatiin erinomainen tulos irtisanotun henkilöstön työllistämiseksi. Työryhmän mukaan Puolustusvoimien hyvän työnantajan periaatteisiin kuuluvat tukitoimet mahdollistivat henkilöstön työllistymisen.³¹

Myös tarkastuksen perusteella eduskunnan edellyttämä toimiminen hyvän työnantajan tavoin pitäen lähtökohtana irtisanomisten välttämistä ja minimoiden toimenpiteistä aiheutuvat haitat on toteutunut lakkautettaessa Savon Prikaati.

3.5.4 Helsingin Ilmatorjuntarykmentti³²

Lopullinen päätös Helsingin Ilmatorjuntarykmentin lakkauttamisesta tehtiin samana päivänä kuin Savon Prikaatin lakkauttamispäätös. Henkilöstösäästötavoite oli yhteensä noin 90 tehtävää. Puolustusvoimien kehittämiseen suunniteltiin siirrettävän myös 90 tehtävää. Lisäksi noin 100 tehtävää suunniteltiin kohdennettaviksi ilmatorjuntakoulutukseen. Henkilöstön jatkokäytön suunnittelu aloitettiin välittömästi lakkautuksen varmistuttua. Lakkautushetkellä varsinaisen henkilöstön rivivahvuus oli 296 henkilöä.

³¹ S. 18.

³² Tämän luvun tiedot perustuvat pääasiassa Tuusulan alueellisen työryhmän loppuraporttiin. Puolustusministeriö 713/5010/2005.

Lakkautustiedon julkistamisen jälkeen irtisanottavan henkilöstön määräksi arvioitiin yleisesti 30–40. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen työntekijöiden arvioitiin sijoittuvan pääkaupunkiseudun muihin kohteisiin ja selviytyvän ilman irtisanomisia.

Helsingin Ilmatorjuntarykmentin siviilihenkilöstö hakeutui jo keväällä 2005 itse aktiivisesti muualle töihin. Erityisesti muut joukko-osastot ja julkishallinnon työpaikat kiinnostivat siviilihenkilöstöä. Työpaikkoja oli ollut tarjolla myös yksityisellä sektorilla. Henkilöstöstä irtisanottiin lopulta vain 14, mikä sisältää myös Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen irtisanotut työntekijät. Työttömiksi näistä 14:stä jäi lopulta ainoastaan kolme. Heistä kaksi lähellä eläkeikää olevaa jäi työttömiksi omasta tahdostaan. Yksi henkilö ryhtyi päätoimiseksi opiskelijaksi käytettyään ensin puolen vuoden palkallisen opintovirkavapaan. Ylivahvuuteen jäi kaksi siviiliä.

Kaikille sotilashenkilöille lukuun ottamatta neljää irtisanoutunutta järjestyi työpaikka Puolustusvoimien palveluksessa. Muihin joukko-osastoihin siirtyi Helsingin Ilmatorjuntarykmentistä vapautuvia tehtäviä seuraavasti: Panssariprikaatiin 147 tehtävää, Viestirykmenttiin 14 ja Kaartin Jääkärirykmenttiin 13 tehtävää. Osa eli 60 rykmentissä palvelutta henkilöä siirtyi muualla Puolustusvoimissa sellaisiin avoimma olleisiin tehtäviin, joihin olisi joka tapauksessa palkattu joku uusi työntekijä. Toisaalta vakituisen henkilöstön muualle hakeutumisen myötä määräaikaista henkilöstöä jouduttiin palkkaamaan jatkuvasti, jotta lakisääteiset, välttämättömät työt saatiin hoidettua ja rykmentin alasajo suoritettua.

Ilmatorjuntakoulu päätettiin 13.11.2006 alueellistaa Tikkakoskelle silloiseen Jyväskylän maalaiskuntaan 1.1.2008 lukien. Ilmatorjuntakoulun virat täytettiin ennen alueellistamispäätöksen tekemistä. Tässä vaiheessa moni työntekijä luuli tulleensa työllistetyksi Parolaan Hämeenlinnaan.

Helsingin Ilmatorjuntarykmentistä Panssariprikaatiin siirtynyt henkilöstö siirtyi pääasiassa samoihin tehtäviin, joissa se oli palvellut Hyrylässäkin. Tästä huolimatta pääosa tehtävistä luokiteltiin uudelleen, ja luokittelun seurauksena useimpien palkka laski. Käytännössä tämä johtui siitä, että lähettävän ja vastaanottavan joukko-osaston tehtävien vaativuusluokittelu yhdenmukaistettiin.

Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen henkilöstöä oli Hyrylän muonituskeskuksessa 16.3.2005 yhteensä 24 ja 31.12.2006 enää 7. Muonituksen henkilöstöön ei tarvinnut kohdistaa tukitoimia, sillä palvelukeskuksen esikunta ilmoitti osoittavansa työpaikat kaikille Hyrylän muonituskeskuksen työntekijöille. Näin myös toimittiin ja irtisanottu henkilöstö (11) ilmoitti ottavansa tarjotut paikat vastaan. Myöhemmin 5 Santahaminaan ja 2 Riihimäelle sijoittunutta työntekijää irtisanoutui. He sijoittuivat Puolustusvoimien ulkopuolelle.

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen ilmoituksen mukaan sillä oli lakkauspäätöksen ajankohtana Tuusulassa 20 työntekijää, joista Hyrylän kasarmialueella 11 ja Taistelukoulun alueella 4 sekä molemmille alueille yhteisiä työntekijöitä ja toimihenkilöitä 5. Tehtävälaittain tarkasteltuna siivoushenkilöstöä oli 10, teknistä henkilöstöä 4 ja kiinteistöhoitohenkilöstöä 6.

Rakennuslaitoksen mukaan yhteistoimintamenettelyn tavoitteena oli tarjota Tuusulassa tehtävän työn lakkaamisen vuoksi uutta työtä mahdollisuuksien mukaan muualla Uudenmaan alueella. Uuden työn tarjoamisen keinoina oli suunnitteluvaiheessa tuotu esiin muun muassa eläköitymisen kautta vapautuvien tehtävien täyttäminen ja siihen liittyvä uudelleenkoulutus sekä erityisesti siivousalalla ulkoistettujen kohteiden ottaminen omaan siivoukseen.

Rakennuslaitoksen mukaan epätietoisuus Puolustusvoimien käyttöön Hyrylässä jäävistä kiinteistöistä ja alueista vaikeutti oleellisesti henkilöstön käytön ja sijoittelun suunnittelua. Käytännössä rakennuslaitoksen tarjoamien palvelujen ja henkilöresurssien tarve tarkentui, kun päätös Kansainvälisen koulutuskeskuksen perustamisesta Hyrylään oli tehty ja oli myös saatu selville Senaatti-kiinteistöjen tarpeet ostaa palveluja Puolustusvoimien luovuttamiin kohteisiin.

Rakennuslaitoksen mukaan tällä hetkellä Tuusulassa käytetty työpanos on 12,5 henkilötyövuotta, joista Hyrylän kasarmialueella 4,5 htv:tä, Taistelukoulun alueella 4 htv:tä sekä molemmille alueille yhteisiä työntekijöitä ja toimihenkilöitä 4 htv:tä. Tehtävälaittain tarkasteltuna siivoushenkilöstöä on 6, teknistä henkilöstöä 2 ja kiinteistöhoitohenkilöstöä 4,5. Osa henkilöstöstä tarjoaa palveluja myös koko Etelä-Suomen (ent. Uudenmaan) alueelle. Suunnitteluvaiheessa esillä ollutta vaihtoehtoa ulkoistettujen kohteiden ottamisesta omaan siivoukseen ei toteutettu.

Rakennuslaitoksen mukaan Tuusulan henkilöstön vähenemä toteutui siten, että neljä henkilöä irtisanoutui Rakennuslaitoksesta ja siirtyi toisen työnantajan palvelukseen, yksi henkilö siirrettiin Helsinkiin, yksi henkilö siirtyi kokoaikaeläkkeelle ja 3 osa-aikaeläkkeelle.

Tarkastuksen perusteella Tuusulan alueellisen työryhmän loppuraportin sisältämien tietojen perusteella ei voida esittää täsmällistä kuvausta Puolustusvoimien palveluksessa olleen henkilömäärän muutoksesta.

Pääesikunnan henkilöstöosaston mukaan³³ rivivahvuudessa olleista 296 henkilöstä 189 siirtyi Puolustusvoimien sisällä muihin tehtäviin ja Puolustusvoimien palveluksessa ollut henkilömäärä väheni 83 henkilön verran. Siirtyneistä henkilöistä oli sotilaita 150 ja siviilejä 39. Merkille pantavaa

³³ Pääesikunnan henkilöstöosaston ja Maavoimien esikunnan ilmoitus 21.5.2010.

on, että vähennykset koskettivat ainoastaan siviilihenkilöitä, sillä, kuten aiemmin todettiin, neljää irtisanoutunutta sotilasta lukuun ottamatta kaikki sotilashenkilöt työllistyivät muualle Puolustusvoimiin.

Tarkastuksen perusteella eduskunnan edellyttämä toimiminen hyvän työnantajan tavoin pitäen lähtökohtana irtisanomisten välttämistä ja minimoiden toimenpiteistä aiheutuvat haitat on toteutunut myös lakkauttaessa Helsingin Ilmatorjuntarykmentti.

3.5.5 Vapautuneiden tehtävien kohdentaminen kehittämiseen

Savon Prikaatin ja Helsingin Ilmatorjuntarykmentin lakkauttamisen yhteydessä edellytettiin, että 190 tehtävää kohdennetaan Puolustusvoimien kehittämiseen. Kaikki lakkautetuissa tehtävissä palvelleet henkilöt eivät olleet soveltuvia kehittämistehtäviin. Nämä henkilöt kohdennettiin muualle Puolustusvoimissa avoinna olleisiin tehtäviin ja vapautuneet virat on Pääesikunnassa muutettu kehittämistehtävien mukaisiksi ja kohdennettu edelleen joukko-osastojen käyttöön.

Vuosina 2008–2010 on Puolustusvoimissa kohdennettu 140 uutta tehtävää kehittämiseen. Puolustusvoimat jatkaa menettelyä edelleen mutta resurssien puitteissa, eli kohdentamista rajoittavat henkilöstömenoihin käytettävissä olevat varat sekä valtionhallinnon tuottavuusohjelman velvoitteet. Vuonna 2011 on suunniteltu kohdennettavan 34 uutta tehtävää, joten kokonaismäärä olisi siten vuoden 2008 alun jälkeen 174. Näin ollen tavoitteena ollut 190 tehtävän siirtäminen kehittämistehtäviin on tarkoitus liki saavuttaa vuonna 2011.

4 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, miten Puolustusvoimat on saavuttanut vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa ja puolustusministeriön selonteon toimeenpanosta antamassa ohjauskirjeessä ja niiden eduskuntakäsittelyssä sille annetut tavoitteet hallita toimintamenojen kasvupaineet. Tarkastuksen pääkysymykseen tavoitteiden saavuttamisesta on vastattava kielteisesti. Ainoastaan varuskuntarakenteen kehittämisessä voidaan katsoa, että tavoitteisiin on päästy. Tarkastusvirasto perustelee kantaansa seuraavasti:

Tarkastuksen ensimmäinen tarkentava kysymys oli, oliko kustannusten muutokset suunniteltu riittävästi selonteon valmistelussa.

Tarkastuksen perusteella vastaus on kielteinen. Selonteon valmisteluvaiheessa tehtyjä suunnitelmia ei ole dokumentoitu juuri lainkaan. Varuskuntarakenteen kehittämistä selvitettiin tarkemmin vasta selonteon antamisen jälkeen mutta ennen ohjauskirjeen antamista. Johtamis- ja hallintojärjestelmän kehittämisen vaikutusta kiinteistökustannuksiin alettiin selvittää riittävällä tarkkuudella vasta sen jälkeen, kun selontekoa ryhdyttiin toteuttamaan.

Toisena tarkentavana kysymyksenä oli, toimittiinko toteuttamispäätösten mukaisesti.

Tarkastuksessa voitiin havaita, että kaikilta osin ei toimittu toteuttamispäätösten mukaisesti. Tästä esimerkkinä on Puolustusvoimien kansainvälisen keskuksen siirto luovutettavaksi suunnitellulle alueelle Hyrylään. Tarkastuksessa havaittiin, että puutteelliset päätökset ovat eräänä syynä siihen, että toteuttamisvaiheessa ei ole toimittu päätösten mukaisesti. Joukko-osaston lakkauttamispäätöksissä ei selvästi ilmaistu, mitä päätös käytännössä merkitsi alueiden luovutusten kannalta.

Kolmantena tarkentavana kysymyksenä oli, mitkä taloudelliset vaikutukset selonteon toimeenpanolla on ollut Puolustusvoimien kustannuksiin.

Johtamis- ja hallintojärjestelmän muutoksella ja kahden joukko-osaston lakkauttamisella tavoiteltiin sitä, että vuosittaiset kiinteistömenot pienenevät 4,4 miljoona euroa. Tarkastuksessa havaittiin, että toteuduttuaan nämä toimenpiteet lisäsivät vuosittaisia kiinteistömenoja 1,6 miljoonalla eurolla.

Varuskuntarakenteen kehittämiseksi asetettu 10 miljoonan euron kokonaissäästötavoite saavutettiin. Käytännössä saadut säästöt ovat osin kuitenkin laskennallisia. Tämä koskee esimerkiksi Savon Prikaatin lakkauttamisesta saatua kiinteistökustannusten säästöä. Alueen kiinteistökustannukset ovat tällä hetkellä yhtä suuret kuin ennen joukko-osaston lakkauttamista.

Merivoimien rationalisoinnilla oli tarkoitus puolestaan säästää vuodesta 2008 lähtien vuosittain kiinteistömenoja 1,2 miljoonaa euroa ja kiinteitä kustannuksia 2,8 miljoonaa euroa. Vuosisäästö kiinteistömenoissa on 0,5 miljoonaa euroa ja kiinteissä kustannuksissa 1,7 miljoonaa euroa.

Vuodelle 2008 johtamis- ja hallintojärjestelmän kehittämiseksi asetettiin tavoitteeksi vapauttaa vuosittain henkilöstöä, toimitiloja ja toimintamenoja 10 miljoonan euron verran. Käytännössä kehittäminen suurensi henkilötövuosien määrää. Kun lisäksi vuosittaiset kiinteistömenot kasvoivat kehittämisen vuoksi 5,3 miljoonaa euroa, on selvää, ettei tavoitetta saavutettu.

Tarkasteltaessa kokonaiskiinteistömenojen kehitystä tulee ottaa kuitenkin huomioon myös se, että Puolustusvoimien kiinteistökannan taso on parantunut. Puolustusvoimilla on investointien ansiosta tarkoituksenmukaisemmat tilat muun muassa molemmille tarkastetuille puolustushaaraesikunnille.

Viimeisenä tarkentavan kysymyksenä oli, toimittiinko kahta varuskuntaa lakkautettaessa hyvän työnantajan tavoin.

Eduskunta edellytti, että Puolustusvoimat toimii selonteossa määriteltyjen henkilöstön vähentämisen- ja uudelleenkohdentamistavoitteiden toteuttamisessa hyvän työnantajan tavoin pitäen lähtökohtana irtisanomisten välttämistä ja minimoiden toimenpiteistä aiheutuvat haitat ja että selonteossa yksilöimättömät Puolustusvoimien rationalisointitoimenpiteet tuodaan eduskunnan asianomaisten valiokuntien arvioitaviksi, kun niistä on konkreettisia esityksiä.

Vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon toimeenpanosta antamassaan ohjauskirjeessä puolustusministeriö ilmoittaa, että Puolustusvoimat toimii selonteossa määriteltyjen henkilöstön vähentämistavoitteiden toteuttamisessa eduskunnan edellyttämällä tavalla, ja toteaa, että puolustusministeriö on vahvistanut selonteon edellyttämässä henkilöstön vähentämisen- ja uudelleenkohdentamistavoitteiden toteuttamisessa noudatettavat hyvän työnantajan menettelytavat 17.2.2005 vahvistetussa Puolustushallinnon henkilöpoliittisessa ohjelmassa 2005.

Tarkastuksen perusteella Puolustusvoimien toimeenpanemat henkilöstöpoliittiset tukitoimet rakennemuutoksen vuoksi ovat olleet mittavat ja saavutta-

neet hyvin näiden tukitoimien tavoitteet. Tarkastusviraston käsityksen mukaan Puolustusvoimat on toiminut sekä Helsingin Ilmatorjuntarykmentin että Savon Prikaatin lakkauttamisen yhteydessä hyvän työnantajan tavoin.

Tarkastusviraston suositukset

Tarkastusvirasto painottaa sitä, että selonteossa olisi pitänyt tuoda esiin säästöarvioiden lisäksi myös kiinteistökustannuksia kasvattavat tekijät. Selonteosta saa vaikutelman, että tehtävillä muutoksilla saavutetaan säästöjä kiinteistökustannuksissa. Tämä pitää osittain paikkansa, mutta toiminnan kehittämisestä johtuvat investoinnit aiheuttavat säästöjä suuremmat vuotuiset kiinteistökustannukset, jotka selontekoon sisältyneiden varuskuntien kehittämisen, johtamis- ja hallintojärjestelmien kehittämisen sekä Merivoimien rationalisoinnin vuoksi kokonaisuudessaan lisääntyivät vuositasolla noin 1,1 miljoonaa euroa. Kokonaisuudessaan Puolustusvoimien kiinteistökustannukset ovat nousseet tarkastellun ajanjakson aikana reaalisesti 14 miljoonaa euroa, mikä johtuu Pääesikunnan mukaan Puolustusvoimien eri kehittämisohjelmien tarvitsemien sekä varusmiesten palveluturvallisuutta ja henkilökunnan työturvallisuutta parantavien tilojen sekä varastotilojen vuokra- ja ylläpitomenojen sekä energiamenojen lisäyksistä.

Selonteossa olisi siten pitänyt tuoda selvästi esiin, että sen toimeenpano tulisi lisäämään Puolustusvoimien kiinteistökustannuksia, koska tulevilla investoinneilla pienennettäisiin Puolustusvoimien kiinteistökannan korjausvajetta sekä perusparannuksilla kohennettaisiin tilojen toiminnallisuutta.

Tarkastusvirasto katsoo, että selontekoa voidaan pitää puutteellisesti laadittuna kokonaiskiinteistökustannusten muutoksen osalta. Tarkastusviraston käsityksen mukaan tämä johtuu osin siitä, ettei puolustushallinto ollut selvittänyt näitä kustannuksia ennen selonteon laatimista.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan kustannuksia lisäsivät selonteon päätöksenteon jälkeen tehdyt toimeenpanopäätösten muutokset. Toimintoja luovutettavaksi päätetyillä alueilla osin jopa lisättiin ja osa alueista jätettiin Puolustusvoimien käyttöön alkuperäisistä suunnitelmista poiketen. Kun joukko-osaston lakkauttamisesta tehdään päätös, päätöksessä tulee selvästi olla ilmaistuna, mitä se käytännössä tarkoittaa alueista luopumisen osalta.

Tarkastusvirasto katsoo myös, että puolustushallinnon tulee taloudellisia vaikutuksia esitellessään selostaa realistisesti myös kustannusten nousuun vaikuttavia tekijät eikä tuoda esiin pelkästään säästötavoitteita.

Tarkastusvirasto korostaa sitä, että puolustushallinnon tulee selontekoja valmistellessaan tai joukko-osastojen lakkauttamisia suunnitellessaan huolehtia siitä, että esitetyt suunnitelmat ja esitykset perustuvat dokumentoitui-

hin arvioihin. Suunnittelun tulee olla läpinäkyvä siten, että myös jälkikäteen voidaan todeta, mihin esitetyt laskelmat perustuvat. Suunnitelmien perustuminen realistisiin taloudellisiin laskelmiin ja arvioihin on erityisen tärkeää seuraavaa selontekoa valmisteltaessa. Tällaisen valmistelun tarpeellisuutta korostaa maamme heikentynyt valtiontaloudellinen tila.

Lopuksi tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että selonteon perusteella tehtyjä päätöksiä tulee noudattaa tai muuttaa ne asianmukaisella tavalla. Selonteon tavoitteiden toteutumisia tulisi seurata johdonmukaisesti ja niistä tulisi raportoida esimerkiksi valtion tilinpäätöskertomuksessa.

Lähteet

1. Kirjalliset lähteet

Mikkelin alueellisen työryhmän loppuraportti. Nro 711/5010/2005. 19.3.2007. Puolustusministeriö.

Puolustushallinnon henkilöpoliittinen ohjelma, 17.2.2005.

Puolustusministeriön ohjauskirje valtioneuvoston vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon toimeenpanemiseksi 23.3.2005.

Puolustusvoimien varuskuntarakenteen kehittäminen. Selvitysmies prikaatikenraali Arto Rätty, fi.plm.6967, 1008/4610/2004, Puolustusministeriö.

Tuusulan alueellisen työryhmän loppuraportti. Puolustusministeriö 713/5010/2005.

Valtioneuvoston selonteko turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta 2004 (VNS 6/2004 vp.).

2. Haastattelut

Puolustusministeriö 10.3.2010 ja 12.5.2010.

Pääesikunta 11.11.2009 ja 4.5.2010.

Merivoimien esikunta 14.4.2009, 22.12.2009 ja 26.5.2010.

Useita tarkastuskäyntejä joukko-osastoissa ja esikunnissa.

Tuloksellisuustarkastukset vuodesta 2005 lähtien

- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimitilahankeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat – *puitesopimus*
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltaminen käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998–2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen – *kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa*
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyyssetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityisetuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa

- 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 tulosohtaus 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 toteutuminen*
- 142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus

- 143/2007 Virkamatkustaminen
– *ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus*
- 144/2007 Jääluokat ja väylämaksut
- 145/2007 Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisien yhteistoiminta (PTR-yhteistyö)
– *erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa*
- 146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
- 147/2007 Hankerahoitus ohjausvälineenä
- 148/2007 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 149/2007 Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 150/2007 Tulosoikeuden 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 omistajaohjaus
- 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 valtiontuki 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



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

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

ISBN 978-952-499-157-5 (nid.)