

**Puolustusvoimien
ennakkomaksut
puolustusmateriaali-
hankinnoissa**

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUS 119/2006

Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa



EDITA PRIMA OY

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 51/54/04
02.03.2006


Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen (nro 20084) Puolustusvoimien ennakkomaksuja puolustusmateriaalihankinnoissa koskeneen tarkastuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään Puolustusvoimille ja puolustusministeriölle sekä tiedoksi valtiovarainministeriölle ja valtiontilintarkastajille.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty.

Puolustusministeriön tulee erikseen ilmoittaa tarkastusvirastolle 31.12.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tarkastuskertomuksen luvuissa 3 ja 4 esitetyn johdosta.

Ylijohtaja


Vesa Jatkola

Ylitarkastaja


Petri Nurmi

Asiasanat:

Puolustusvoimat, puolustusministeriö, puolustusmenot, hankinta, vakuus

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	7
RESUMÉ	9
1 JOHDANTO	11
2 TARKASTUSASETELMA.....	12
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	12
2.2 Tarkastuksen pääkysymys.....	13
2.3 Tarkastuksen kriteerit.....	13
2.4 Menetelmät.....	13
3 TARKASTUSHAVAINNOT	15
3.1 Yleistä ennakoiden käytöstä.....	15
3.2 Ennakoitten määrä puolustusmateriaalihankinnoissa	17
3.3 Vakuudet	17
3.4 Ennakoiden hyödyn arvioiminen	20
3.5 Hyödyn arviointi tarkastetuissa hankinnoissa.....	21
3.6 Ennakoiden kirjaukset kirjanpidossa	22
3.7 Siirtyvien erien pienentämiseen tähtäävä tulostavoite	23
4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT	26
LÄHTEET	28
LIITTEET	29

PUOLUSTUSVOIMIEN ENNAKKOMAKSUT PUOLUSTUSMATERIAALIHANKINNOISSA

Puolustusmateriaalihankinnat ovat merkittävin osa Puolustusvoimien hankinnoista, jotka kokonaisuutena ovat huomattava menoerä valtiontaloudessa. Puolustusmateriaalihankintoihin on valtion talousarviossa vuodelle 2006 osoitettu noin 643 miljoonaa euroa. Puolustusmateriaalissa on kyse pääasiallisesti sotilaalliseen käyttöön soveltuvasta materiaalista, kuten esimerkiksi aseista, ampumatarvikkeista ja viesti- ja johtamisjärjestelmistä.

Puolustusmateriaalihankinnat ovat tyypillisesti toimitusajoiltaan pitkäkestoisia. Tilauksen ja tavarantoimituksen välinen aika saattaa vaihdella parista vuodesta kymmeneenkin vuoteen. Osin tästä syystä hankintoihin liittyviä maksuja suoritetaan ennen tavarantoimituksen vastaanottamista hankintasopimuksissa sovitun maksuaikataulun mukaisesti. Näin maksetut maksut ovat luonteeltaan pääsääntöisesti ennakkomaksuja.

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli selvittää, onko puolustusmateriaalihankinnoista maksetuista ennakkomaksuista osoitettavissa valtiolle taloudellista hyötyä.

Pääosassa tarkastettuja hankintoja ennakkomaksun maksamisesta tehty päätös oli perustunut asianmukaiseen hyödyn arviointiin ja hyöty oli osoitettu. Osassa hankintoja ei hankinta-asiakirjojen perusteella ollut arvioitu ennakkomaksusta saatavaa taloudellista hyötyä eikä se käynyt myöskään ilmi. Tosiasiallisesti ennakkomaksuja havaittiin maksetun myös maksuetappiaikataululla. Näissä tapauksissa Puolustusvoimat ei ole kertaakaan arvioinut valtion hyötyä.

Tarkastuksessa havaittiin, että Puolustusvoimat on maksanut kymmeniä miljoonia euroja maksuetappeihin perustuvia ennakkomaksuja tavarantoimittajille ilman asianmukaisia vakuuksia. Pääesikunta on antanut asiasta ohjeen, jossa vakuuksien käyttöä maksuissa ohjeistetaan. Tarkastuksessa havaittiin kuitenkin joitakin ohjeen antamisen jälkeen tehtyjä hankintoja, joissa ennakkomaksuja on maksettu ilman vakuuksia.

Tarkastuksessa tuli esiin puolustusmateriaalihankintoihin liittyvien laskujen päivämäärien muuttamista ja tähän liittyvää laskujen

maksamista ennen varsinaista eräpäivää. Lisäksi havaittiin, että toimittajia kiirehditään toimittamaan laskujaan siten, että laskut kyetään maksamaan ennen vuodenvaihdetta ja että toimittajia pyydetään lyhentämään laskujen maksuehtoja vuodenvaihteen lähestyessä. Kyseiset toimenpiteet aiheuttavat valtiolle ylimääräisiä korkomenetyksiä.

Tarkastusvirasto on tarkastuksen perusteella antanut seuraavansäältäiset kannanotot: Puolustusvoimien tulee pitää huolta siitä, että mikäli hankinnassa maksetaan ennakkomaksuja toimittajalle, valtion tulee saada maksusta taloudellista hyötyä ja tämän tulee olla selvästi todennettavissa. Puolustusvoimien tulee lisäksi huolehtia siitä, että se saa maksujensa vastineeksi joko tavaratoimituksen tai vakuuden ja ettei tavarantoimittajiin pyritä vaikuttamaan siten, että nämä nopeuttaisivat laskutustaan, ellei samalla maksuehtoja muuteta valtiolle edullisemmaksi. Tarkastusvirasto pitää hyvänä, että Puolustusvoimat on ryhtynyt tarvittaviin toimiin estääkseen laskujen maksamisen ennen eräpäivää.

FÖRSVARSMAKTENS FÖRSKOTTSBETALNINGAR VID ANSKAFFNINGAR AV FÖRSVARSMATERIEL

Anskaffningarna av försvarsmateriel är den mest betydande delen av försvarsmaktens anskaffningar, vilka som helhet utgör en avsevärd utgiftspost i statsfinanserna. För anskaffningar av försvarsmateriel har i statsbudgeten för år 2006 anslagits ca 643 miljoner euro. Med försvarsmateriel avses huvudsakligen materiel som lämpar sig för militärt bruk, såsom vapen, ammunition samt kommunikations- och ledningssystem.

Typiskt för anskaffningar av försvarsmateriel är att leveranstiderna är långa. Tiden mellan beställning och varuleverans kan variera från ett par år ända upp till tio år. Detta är en av orsakerna till att betalningar som hänför sig till en anskaffning erläggs före varan eller tjänsten emottas i enlighet med den betalningstidtabell som överenskommits i anskaffningsavtalet. De betalningar som erläggs på detta sätt är till sin karaktär i regel förskottsbetalningar.

Huvudfrågan vid revisionen var att klarlägga huruvida de förskottsbetalningar som erlagts för anskaffningar av försvarsmateriel kan påvisas ha medfört ekonomisk nytta för staten.

Vid merparten av de granskade anskaffningarna hade beslutet om erläggande av förskottsbetalning baserat sig på en adekvat bedömning av nyttan och nyttan hade påvisats. Vid en del av anskaffningarna hade på basis av anskaffningshandlingarna den ekonomiska nyttan av förskottsbetalning inte bedömts, och den framgick inte heller. Det observerades att förskottsbetalningar de facto erlagts också enligt en betalningsetapptidtabell. I dessa fall har Försvarsmakten inte en enda gång bedömt nyttan för staten.

Vid revisionen observerades att Försvarsmakten har betalat tiotals miljoner euro på betalningsetapper baserade förskottsbetalningar till varuleverantörer utan adekvata säkerheter. Huvudstaben har utfärdat anvisningar om användningen av säkerheter vid betalningar. Vid revisionen observerades emellertid vissa anskaffningar som gjorts efter att anvisningarna utfärdats, och där förskottsbetalningar har erlagts utan säkerheter.

Vid revisionen framgick att datum i fakturor med anknytning till anskaffningar av försvarsmateriel hade ändrats och att fakturor hade betalats före den egentliga förfallodagen. Dessutom observerades att leverantörerna påskyndas att sända sina fakturor så att fakturorna kan betalas före årsskiftet, och att leverantörerna ombes att förkorta fakturornas betalningsvillkor när årsskiftet närmar sig. De här åtgärderna orsakar extra ränteförluster för staten.

Revisionsverket har med stöd av revisionen gjort följande ställningstaganden: Försvarsmakten bör se till att vid anskaffningar där förskottsbetalningar erläggs till en leverantör, skall staten få ekonomisk nytta av betalningen och nyttan skall kunna påvisas. Försvarsmakten bör dessutom sörja för att den som motprestation för sina betalningar får antingen en varuleverans eller säkerhet, och att man inte försöker påverka varuleverantörerna så att de försnabbar sin fakturering, om inte betalningsvillkoren samtidigt ändras så att de är förmånligare för staten. Revisionsverket anser det vara bra att försvarsmakten har vidtagit behövliga åtgärder för att förhindra att fakturor betalas före förfallodagen.

1 JOHDANTO

Puolustusmateriaalihankinnat ovat merkittävin osa Puolustusvoimien hankinnoista, jotka kokonaisuutena ovat huomattava menoerä valtiontaloudessa. Puolustusmateriaalihankintoihin on valtion talousarviossa vuodelle 2006 osoitettu noin 643 miljoonaa euroa. Puolustusmateriaalissa on kyse pääasiallisesti sotilaalliseen käyttöön soveltuvasta materiaalista, kuten esimerkiksi aseista, ampumatarvikkeista ja viesti- ja johtamisjärjestelmistä.

Puolustusmateriaalihankinnat ovat tyypillisesti toimitusajoiltaan pitkäkestoisia. Tilauksen ja tavaran toimituksen välinen aika saattaa vaihdella parista vuodesta kymmeneenkin vuoteen. Osin tästä syystä hankintoihin liittyviä maksuja suoritetaan ennen tavaran tai palvelun vastaanottamista hankintasopimuksissa sovitun maksuaikataulun mukaisesti. Näin maksetut maksut ovat luonteeltaan pääsääntöisesti ennakkomaksuja.

Puolustusvoimien toimittajilla oli vuoden 2004 lopussa sisäänmaksettuja ennakkoja 584 miljoonaa euroa. Valtion investointilaskelmissa ja muussa pääomien käytön arvioinnissa käytetään tuottovaatimuksena euromääräisen pitkäaikaisen lainanoton efektiivistä korkokustannusta valtiolle. Vuoden 2004 tietojen pohjalta laskettu ja vuoden 2005 laskelmissa käytettäväksi tarkoitettu (nimellinen) korkokustannus on 2,4 %. Kyseisellä korkoprosentilla ja nykyisellä ennakkomaksujen määrällä korkokustannukset vuonna 2005 olivat 14 miljoonaa euroa. Vähintään tämä määrä tulisi valtiolle tulla tavaran toimittajilta vuoteen 2005 kohdistuvina hinnanalennuksina, jotta ennakkomaksujen maksamisesta voitaisiin katsoa olevan valtiolle hyötyä.

Aihe otettiin tarkastuksen kohteeksi, koska Puolustusvoimien toimittajilleen maksamien ennakkomaksujen määrä on noussut huomattavasti viime vuosina. Tarkastuksen ajatuksena oli selvittää, saadaanko kaikista hankinnoista vaadittava hyöty.

2 TARKASTUSASETELMA

2.1 TARKASTUSKOHTTEEN KUVAUS

Puolustusministeriö johtaa puolustushallinnon materiaalitoimintaa. Sille kuuluu materiaalipoliittinen ohjaus ja päätöstoimet merkittävisissä hankinnoissa. Suuri osa materiaalitoiminnoista tapahtuu kuitenkin Puolustusvoimien organisaatiossa.

Maavoimien ja osin puolustushaarojen yhteisen puolustusmateriaalin hankinnoista vastaa Pääesikunnan alaisuudessa toimiva Puolustusvoimien Materiaalilaitos. Ilmavoimien puolustusmateriaalihankinnoista pääosan tekee Ilmavoimien Esikunta. Lisäksi Lentotekniikkalaitos tekee sekä ilma- että maavoimien lentokaluston ja niihin liittyvien laitteiden ja varusteiden huoltoon ja korjaukseen liittyviä hankintoja. Merivoimien puolustusmateriaalihankinnoista vastaa Merivoimien Esikunta. Merivoimien Varikko tekee lisäksi varaosa- ja varalaittehankintoja. Pääesikunta ei tee suuria puolustusmateriaalihankintoja. Poikkeuksena tästä oli kuljetushelikopterikauppa, jonka se neuvotteli.

Puolustusmateriaalihankintoihin käytetään noin kolmannes puolustusbudjetista. Suuri osa puolustusmateriaalihankinnoista hankitaan tilausvaltuusmenettelyllä, jolloin talousarvion käsittelyn yhteydessä myönnetään valtuus tehdä sopimuksia (sitaatilausvaltuus). Näistä sitoumuksista aiheutuneita menoja varten tarvittavat määrärahat otetaan myöhempisiin talousarvioihin.

Aikaisempina vuosina osa tilausvaltuuksista ei ole ollut riittävän hyvin valmisteltu. Tilausvaltuuksia ei pystytty käyttämään ajallaan ja niitä jouduttiin uusimaan niin, että valtuutta voitiin käyttää myös seuraavina vuosina. Nämä seikat ovat osaltaan vaikuttaneet siirtyvien erien määrän kasvuun. Puolustusvoimilla on ollut tulostavoitteena jo useana vuonna puolustusmateriaalihankintamäärärahojen siirtyvien erien pienentäminen. Ennakkomaksujen maksaminen pienentää vastaavalla määrällä siirtyviä eriä.

Tarkastuksen kannalta keskeiset hankintatoimintaa ja ennakkomaksuja koskevat säännökset ovat:

- Laki julkisista hankinnoista (1505/1992)

- Asetus valtion hankinnoista (1416/1993)
- Asetus hankinnoista, joihin ei sovelleta lakia julkisista hankinnoista (342/1994)
- Julkisten hankintojen yleisten sopimusehdot (JYSE 1994)
- Laki valtion talousarviosta (423/1988)
- Asetus valtion talousarviosta (1243/1992)
- Valtion talousarvion yleiset soveltamismääräykset (VM TM 9509).

2.2 TARKASTUKSEN PÄÄKYSYMYYS

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli selvittää, onko puolustusmateriaalihankinnoista maksetuista ennakkomaksuista osoitettavissa valtiolle taloudellista hyötyä.

Tarkastuksen tavoitteena oli

1. selvittää Puolustusvoimien hankintatoimen ohjaus maksujärjestelyn osalta
2. selvittää, miten ennakkomaksuista saatavaa hyötyä on käytännössä analysoitu
3. selvittää, onko maksujärjestelyillä aiheutettu valtiolle taloudellisia menetyksiä
4. tarkastaa, onko osattu käyttää mahdollisimman hyviä maksujärjestelyn edullisuusvertailuja hankintojen toteuttamiseksi.

2.3 TARKASTUKSEN KRITEERIT

Tarkastettuja hankintoja on arvioitu lainsäädännön noudattamisen perusteella. Vaatimus puolustusmateriaalihankintojen ennakon hyödyistä ja vakuuden vaatimuksesta on säädetty asetuksessa hankinnoista, joihin ei sovelleta lakia julkisista hankinnoista.

2.4 MENETELMÄT

Tarkastuksessa on perehdytty Puolustusvoimien keskeisten maanpuolustuskalustoa hankkivien yksiköiden suorittamiin puolustusma-

teriaalihankeihin. Tarkastusta on tehty Puolustusvoimien Materiaalilaitoksen esikunnassa, Ilmavoimien Esikunnassa ja Merivoimien Esikunnassa. Tarkastuksessa on läpikäyty sellaisia hankintoja, joissa on ollut maksettuja ennakoita vähintään 100.000 euroa vuodelta 2002 - 2005. Tarkastusaineisto käsitti noin 50 hankintaa. Niistä tarkastettiin siltä osin, kuin asiakirjat oli saatavissa, ennakon maksamiseen liittyneet tarjouspyynnöt, tarjoukset, kaupallinen kirjeenvaihto, hankintaesittelyt, kauppasopimukset ja ennakon kirjaukset kirjanpidossa sekä ennakkomaksuihin liittyvät vakuudet.

Tarkastuksen aikana on keskusteltu valtiovarainministeriön, kauppaja teollisuusministeriön, puolustusministeriön ja Pääesikunnan edustajien kanssa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin puolustusministeriöltä sekä Pääesikunnalta palautteet, jotka otettiin huomioon lopullista tarkastuskertomusta tehtäessä.

Tarkastuksen ovat tehneet ylitarkastajat Jaakko Eskola ja Petri Nurmi. Tarkastusta ohjasi tarkastuspäällikkö Jukka Kulonpalo.

3 TARKASTUSHAVAINNOT

3.1 YLEISTÄ ENNAKOIDEN KÄYTÖSTÄ

Lähtökohtana valtion hankinnoissa on, että tavara tai palvelu maksetaan, kun se on vastaanotettu. Ennakkomaksussa osa kauppahinnasta maksetaan kaupan solmimisen jälkeen ennen tavaran vastaanottamista. Näin ollen valtio menettää maksetun pääoman koron maksuhetkestä tavaran toimitukseen asti, jolloin tavara olisi kuulunut normaalitapauksessa maksaa.

Päaesikunnan mukaan ennakkomaksuja maksetaan pääasiassa niissä puolustusmateriaalin järjestelmä-, ampumatarvike- ja ajoneuvohankinnoissa, joiden arvo on huomattavan suuri ja joiden toimitusaika on pitkä, jopa koko tilausvaluuskauden kestävä. Ennakkomaksuihin vaikuttavat puolustushaarojen tyypillisten kehittämishankkeiden koko, rakenne ja sisältö sekä tavoiteltu suorituskyky, mitkä usein edellyttävät tapauskohtaisia kaupallisia ja teknisiä järjestelyjä. Kehityshankkeet, joissa toimittajalla on mittava investointitarve sekä korkea aikataulu- ja laaturiski lisäävät toimittajan alkupääoman tarvetta.

Valtioneuvoston valtion talousarvion yleisistä soveltamismääräyksistä antaman päätöksen mukaan mikäli menon suorittaminen ennakkona on lainsäädännön perusteella mahdollista, on pidättäytyttävä liian suuresta ja tarpeettoman aikaisessa vaiheessa tapahtuvasta suorituksesta.

Valtion hankinnoista annetun asetuksen mukaan puolestaan toimittajalle voidaan hankinnan osamaksuna maksaa ennakkoa hyväksyttävää vakuutta vastaan. Tarjouksia vertailtaessa ennakon korko otetaan huomioon hintaan vaikuttavana tekijänä. Asetuksessa hankinnoissa, joihin ei sovelleta lakia julkisista hankinnoista, on samansisältöinen säännös. Tarkastushavaintojen mukaan puolustusmateriaalihankintoja toteutetaan useissa tapauksissa ns. suorahankintamenettelyllä, jossa tarjous pyydetään vain yhdeltä toimittajalta. Tarjousten vertailua, jossa myös mahdolliset ennakot huomioidaan hintaan vaikuttavana tekijänä, ei ole näissä tapauksissa mahdollista suorittaa. Tämän vuoksi mahdollisen ennakkomaksun edullisuuden

todentaminen tulee tehdä arvioimalla erilaisia maksuaikatauluja ja niiden vaikutusta kokonaiskauppahintaan.

Ennakkoa sisältävissä hankintasopimuksissa on yleensä sovittu maksettavaksi tietty määrä ennakkoa kauppasopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä. Tämän lisäksi on saatettu sopia maksujärjestelyistä, joissa Puolustusvoimien tulee maksaa eriä hankinnan kulues- sa useampaan otteeseen. Maksuetappeja saattavat olla suunnittelun valmistuminen, projektoinnit, katselmoinnit, tehdaskokeet jne. Yhteistä edellä mainituille maksuille on, ettei Puolustusvoimat ostajana vastaanota mitään toimitusta, omistusoikeus ja vaaranvastuu eivät siirry ja valmistettu tuote, mikäli sellaista ylipäättään on, jää myyjän haltuun. Maksuun kytketyt etapit ovat lähinnä varmistamassa sitä, että hankinta on edennyt aikataulun mukaisesti. Etappeihin sidottuja ennakkoja Puolustusvoimat ei ole pitänyt ennakkoina, vaan tavanomaisina menoina.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Pääesikunta ilmoittaa, että hankintoja suorittavassa yksikössä menette- lyä perustellaan sillä, että ennakon jälkeisten maksupostien kytke- misessä kertomusluonnoksessa mainittuihin vaiheisiin on kyseessä normaali toimitukseen sidottu maksu eikä ennakkomaksu ja että ky- seessä voidaan katsoa olevan eräänlainen kauppatapa. Pääesikunnan mukaan asia on tulkinnanvarainen.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa puo- lustusministeriö ilmoittaa, että ennakkomaksuja koskevia puolus- tusministeriön ja Pääesikunnan ohjeita on tarpeen selkeyttää ja täs- mentää.

3.2 ENNAKOITTEN MÄÄRÄ PUOLUSTUSMATERIAALIHANKINNOISSA

Taulukko 1. Puolustusvoimien ennakkomaksut tilinpäätöksien mukaan vuosina 2000 - 2004.

Vuosi	Tilinpäätöshetkellä ta- seen osoittamat toi- mittajilla olevat enna- kot (milj. euroa)	Kasvua edellisvuodesta (milj. euroa)
2000	168	
2001	345	177
2002	498	153
2003	527	29
2004	584	57

Puolustusvoimilla oli tilinpäätöksen mukaan vuoden 2004 lopussa toimittajille maksettuja ennakkomaksuja 584 miljoonaa euroa. Vertailun vuoksi voidaan mainita, että puolustusmateriaali-hankintamäärärahan suuruus vuodelle 2006 on noin 640 miljoonaa euroa. Ennakkomaksut koostuvat useiden vuosien määrärahoista, koska niiden perusteena ovat useana eri vuonna tehdyt sopimukset.

3.3 VAKUUDET

Valtion hankinnoista annetun asetuksen mukaan toimittajalle voidaan hankinnan osamaksuna maksaa ennakkoa hyväksyttävää vakuutta vastaan. Tavaraa toimittava yritys joutuu esimerkiksi kääntymään rahoituslaitoksen puoleen saadakseen tämän toimittamaan vakuuden valtiolle. Asetuksessa luetellaan eri vakuuslajeja, joita valtio voi hyväksyä. Vakuudeksi hyväksytään valtion velkasitoumukset, raha- tai vakuutuslaitoksen antama omavelkainen takaus ja pankkitalletukset. Vakuudeksi voidaan hyväksyä myös vakavaraisen yhteisön antama omavelkainen takaus, kiinnitys kiinteään omaisuuteen, arvopaperipörssissä noteeratut osakkeet ja obligatiot sekä asunto- tai kiinteistösaakeyhtiön osakkeet.

Pääesikunnan kaupallinen osasto on laatinut asiasta pysyväsasiakirjan (PEkaup-os, PAK B2:3), jonka mukaan toimittajalle voidaan maksaa hankinnan osamaksuna ennakkoa ainoastaan hyväksyttävää vakuutta vastaan. Ensisijaisena vakuutena tulisi pysyväsasiakirjan mukaan vaatia kotimaisen raha- tai vakuutuslaitoksen antama omavelkainen takaus. Kansainvälisessä kaupassa ovat käytössä myös first demand -takuu ja standby-remburssin tyyppiset vakuudet.

Kauppa- ja teollisuusministeriön vahvistamien julkisten hankintojen yleisten sopimusehtojen (JYSE 1994) mukaan mikäli ostajan on sopimuksen mukaan maksettava ennakkoa, myyjän on jätettävä ennen ennakon suorittamista ostajalle tämän hyväksymä vakuus, jonka tulee olla vähintään 15 prosenttia suurempi kuin suoritettavat ennakot tai luovutettavien raaka- tai tarveaineiden arvo. Vakuuden tulee olla voimassa vähintään kuukauden yli sopimuksenmukaisen toimitusajan, kuitenkin siihen asti, kunnes toimitus on sopimuksenmukaisesti täytetty. Puolustusvoimat on hankinnoissaan noudattanut edellä mainittuja JYSEn ohjeita.

Pääesikunnan kaupallinen osasto on vuonna 2004 ohjeistanut, milloin maksu on luokiteltava ennakkomaksuksi. Hankintaesittelyn ja -muistion sisältöä koskevan ohjeen (PEkaup-os PAK B 01:02, liite 19) mukaan maksu suoritetaan vain hyväksytyjä toimituksia vastaan ja mikäli ennakkomaksua suoritetaan, on sille vaadittava hyväksyttävä vakuus. Ohjeen mukaan ennakkomaksuiksi katsotaan myös lähinnä asiakirjoja vastaan tapahtuvat maksut, joissa myyjän suoritus ei vastaa sopimuksen arvoa, eikä omistusoikeus siirry, eikä saatavilla tiedoilla ole suorituksen arvoa vastaavaa käyttöä.

Tarkastuksessa käytiin läpi tarkastettujen hankintojen osalta sopimuksen solmimisen yhteydessä maksettuihin ennakkoihin liittyvät vakuudet. Puolustusvoimien pyytämät ja saamat vakuudet olivat näissä tapauksissa asianmukaiset. Verrattaessa suoritettuja maksetappeihin perustuvia ennakkomaksuja ja vakuuksia havaittiin, että Puolustusvoimat on maksanut kymmeniä miljoonia euroja ennakkomaksuja ilman vakuuksia.

Vakuuden tarkoitus on selvä. Sen on tarkoitus suojata valtiota taloudellisilta riskeiltä. Lähtökohtaisesti valtio maksaa laskun hankimastaan tuotteesta, kun se on vastaanotettu. Ennakkomaksu on siitä poikkeus. Tällöin asetuksessa vaadittu vakuus suojaa valtiota, mikäli yritys ei ennakkomaksun saamisesta huolimatta kykene toimittamaan tuotetta. Ohessa muutama esimerkki tarkastusaineistosta.

Useassa tarkastusaineistoon kuuluneessa hankinnassa maksuaikataulu oli sovittu siten, että maksu oli sovittu suoritettavaksi hyväksytyjen tehdastestien (FAT, Factory Acceptance Test) jälkeen. Maksuja ei sopimuksissa ollut luonnehdittu ennakkomaksuiksi eikä niille ollut vaadittu vakuuksia. Sopimuksissa oli usein toimitusehdoksi sovittu DDU Puolustusvoimien määräämälle paikkakunnalle (Delivered Duty Unpaid, Incoterms), jolloin tavaran omistusoikeus ja vaaranvastuu siirtyivät vasta Suomessa tavaraa vastaanottaessa. Mikäli kyseisten hankintojen kohdalla tavara olisi tuhoutunut tehdastestien jälkeen matkalla Suomeen, maksettujen ennakkomaksujen osalta Puolustusvoimat olisi ollut ilman vakuutta ja tuotetta. Jos tavara tuhoutuu matkalla, myyjän velvollisuutena on toimittaa uusi vastaava tavara. Jos myyjä joutuu tässä välissä konkurssiin, vakuutusta maksulle ei ole. Mikäli toimitus ei tapahdu välittömästi FAT-testin jälkeen, Puolustusvoimilla tulisi olla asianmukainen vakuus maksetulle ennakkomaksulle. Mikäli toimitus tapahtuu heti testin jälkeen, Puolustusvoimien tulisi harkita sopimusta tehtäessä, että maksun ajankohdaksi sovittaisiin tavaran toimitus tehdastestien sijasta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Pääesikunta ilmoittaa käsityksensä, että sovittaessa hankinnan maksamisesta tehdastestien jälkeen on samalla sovittu, että omistusoikeus siirtyy Puolustusvoimille maksamisen yhteydessä, mutta vaaranvastuu jää ostajalle toimitukseen saakka. Tarkastusaineistossa tuli esiin yksi tapaus, jossa omistusoikeus ja vaaranvastuu siirtyivät edellä esitetyn mukaisesti.

Eräissä hankinnassa maksettiin ennakkomaksuja noin miljoona euroa. Näille ennakkomaksuille oli asianmukaiset vakuudet. Sopimuksen mukaan neljässä erässä maksettiin erilaisten suunnittelu- toimenpiteiden ja testien jälkeen yhteensä 4 miljoonaa euroa omistusoikeuden siirtymättä Puolustusvoimille. Näitä maksuja ei sopimuksessa tai kirjanpidossa ollut käsitelty ennakkomaksuina eikä niille vaadittu tai saatu vakuuksia. Mikäli tuote olisi tuhoutunut tai toimittaja konkurssin takia ei olisi kyennyt toimittamaan tuotetta, Puolustusvoimille olisi saattanut jäädä 4 miljoonan euron vakuudettomat saatavat.

Tarkastusaineistoon kuuluvat hankinnat oli suurelta osin tehty ennen edellä mainittua, vuonna 2004 annettua ohjetta. Näihin sopimuksiin liittyviä maksuja maksetaan edelleen ja vakuudettomia ennakkomaksuja on tällä hetkellä maksettuina toimittajille miljoonia

euroja. Tarkastuksessa voitiin nähdä, että ennakkomaksuja maksetaan ilman vakuuksia vähemmän Pääesikunnan ohjeen antamisen jälkeen. Tarkastusaineistosta havaittiin kuitenkin, että joissakin ohjeen antamisen jälkeen tehdyissä hankinnoissa on ennakkomaksuja maksettu ilman vakuuksia.

3.4 ENNAKOIDEN HYÖDYN ARVIOIMINEN

Puolustusministeriö on antanut ohjeen puolustushallinnon hankintatoimesta ja hallinnollisen määräyksen ratkaisuoikeuksista (10257/3910/2003-31.7.2003). Sen kohdan 2.2.8 mukaan hankintojen ennakkomaksuissa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että mahdollinen ennakkomaksu on perusteltu ja että siitä saadaan vähintään Valtiokonttorin kulloinkin määrittelemää korkotasoa vastaava hyöty sekä hyväksyttävät vakuudet. Korkohyödystä on ohjeen mukaan tehtävä laskelma, joka liitetään hankinta-asiakirjoihin.

Edellä mainitun hankintaesittelyn ja -muistion sisältöä koskevan ohjeen mukaan ennakosta on kaikissa tilanteissa saatava hyötyä Puolustusvoimille. Hyödyn määrä on merkittävä esittelymuistioon. Ennakon vaikutus hintaan on huomioitava myös hintavertailussa ja korkohyödystä on tehtävä laskelma, joka liitetään hankinta-asiakirjoihin. Käytännössä saatava hyöty ilmoitetaan korkohyötyprosenttina. Korkohyötyprosentti lasketaan kaavalla: $\text{hinnanalenus}/(\text{ennakon pääoma} * \text{ennakon sitoutumisaika})$.

Valtiokonttori ilmoittaa vuosittain valtion euromääräisen pitkäaikaisen lainanoton efektiivisen korkokustannuksen. Esimerkiksi vuodelle 2005 laskelmissa käytettäväksi tarkoitettu (nimellinen) korkokustannus on 2,4 prosenttia.

Ennakon hyötyä arvioitaessa verrataan keskenään ennakkomaksun korkohyötyprosenttia ja Valtiokonttorin ilmoittamaa korkoprosenttia. Mikäli korkohyötyprosentti on Valtiokonttorin korkovaatimusta suurempi, ennakkomaksusta katsotaan osaltaan saatavan riittävä hyöty.

Useassa hankinnassa hankintahinta oli sidottu indeksiin. Tällöin maksettu ennakkomaksu pysäyttää osaltaan indeksin aiheuttaman hinnannousun, jolloin ennakolle saatava hyöty käsittää sekä saadun hinnanalennuksen ja ennakon osalta indeksikorotuksen. Tarkastusaineistossa olleissa hankinnoissa ei ollut huomioitu indeksikorotuksen pysäyttämisestä saatavaa hyötyä hyötyvertailua tehtäessä. Se

saattaa käytännössä lisätä huomattavasti Puolustusvoimille tulevaa hyötyä etenkin silloin, kun indeksikorotukset ovat suuret.

Hyödyn arviointi perustuu aina Valtiokonttorin vahvistamaan korkotasoon arviointivuonna. Korkotasossa tulevina vuosina tapahtuvat muutokset eivät luonnollisesti voi olla mukana. Mikäli Puolustusvoimat lähtisi ennakoimaan indeksin katkaisemisesta tulevaa hyötyä, arvioinnin epävarmuustekijät olisivat suuremmat.

Pääesikunnan mukaan hyötyä tulee arvioida siten, että tarjous pyydetään aina hinnoittelemaan sekä ennakkomaksullisena että ennakkomaksuttomana, jotta hinnan alennuksena saatava ennakon korkohyöty voidaan vertailussa laskea. Korkohyödyn tulee täyttää kulloinkin voimassa oleva tuottovaatimus, muutoin ennakosta ei voida sopia eikä sitä maksa. Korkohyöty ilmoitetaan esittelyasiakirjassa vuotuisena korkoprosenttina.

3.5 HYÖDYN ARVIOINTI TARKASTETUISSA HANKINNOISSA

Hankintaennakon hyödyn arvioimista tarkastettiin luvussa 3.4 esiintuoduilla kriteereillä, joita voidaan pitää oikeina ja käyttökelpoisina. Mikäli oli toimittu kriteerien mukaisesti ja asiakirjat olivat saatavilla, valtion taloudellinen hyöty voitiin katsoa asianmukaisesti arvioituksi.

Tarkastuksessa todettiin, että suurimmassa osassa ennakkomaksullisia hankintoja oli toimittu edellä kuvatulla tavalla.

Tarkastusaineistossa oli kuitenkin 20 hankintaa, joissa sopimuksessa ennakkomaksuna pidetystä maksusta saatua hyötyä ei ollut arvioitu ollenkaan tai se oli arvioitu sellaisella tavalla, ettei ennakkomaksun hyödyn taloudellisesta riittävydestä voitu varmistua.

Näistä hankinnoista 11 oli sellaista, ettei ennakkomaksun hyötyä ollut käsitelty hankintaprosessissa lainkaan tai sen käsittely ei ollut hankinta-asiakirjoista todennettavissa.

Lopuissa yhdeksässä hankinnassa ei ollut pyydetty tai saatu tarjoustusta hinnalle ilman ennakkomaksua ja sen kanssa, jolloin olisi voitu arvioida ennakkomaksun taloudellisuutta. Useassa hankinnassa tarjoaja on jälkikäteen toimittanut hankkivalle yksikölle ennakkomaksun korkohyötyprosentin. Luonnollisesti pelkän korkohyötyprosentin ilmoittaminen tarjouksen jälkeen ilman tietoa hankinnan hinnasta ilman ennakkoa ei anna hankintayksikölle mahdollisuutta

tarkastaa prosentin oikeellisuutta. Useassa hankinnassa havaittiin lisäksi hankintaesittelyn ja tehdyn sopimuksen välillä eroavaisuuksia ennakkomaksuissa.

Edellä todettiin, että tarkastuksessa havaittiin maksetun ennakkomaksuja, joita ei kuitenkaan sopimuksessa tai kirjanpidossa pidetty ennakkomaksun luonteisina. Näiden maksujen osalta mahdollista taloudellista hyötyä ei ollut käsitelty yhdessäkään hankinnassa millään tavalla.

3.6 ENNAKOIDEN KIRJAUKSET KIRJANPIDOSSA

Kun ennakkomaksu maksetaan, se kirjataan liikekirjanpidon tilille ennakot. Vastaavasti tavaraa vastaanotettaessa ennakoja puretaan vastaavalta liikekirjanpidon tililtä suhteessa vastaanotettujen tuotteiden määrään ja kulut kirjataan maanpuolustuskalustotilille.

Tarkastuksessa havaittiin, että havaittuja "tosiasiallisia" ennakoja ei käsitellä myöskään kirjanpidossa ennakoina. Toisaalta ne eivät myöskään pura ennakoja, vaan ne kirjataan kuluksi esimerkiksi maanpuolustuskalustotilille. Näistä maksetuista eristä ei siis vaadita vakuuksia eikä niitä kirjata ennakkomaksuksi, vaan ne käsitellään kirjanpidossa, kuten normaalit suorituksen perustuvat maksut.

Tarkastuksessa havaittiin myös ennakoiden purussa erilaisia käytäntöjä. Ennakoja ei kaikissa tapauksissa pureta liikekirjanpidon ennakkomaksutililtä siinä suhteessa, kun tavaraa toimitetaan. Ennakkomaksu saattaa jäädä kokonaisuudessaan kirjanpitoon auki olevana ennakkona ennen kuin se hankinnan tultua päätökseen kirjataan muistiotositeella ennakkotililtä maanpuolustuskalustotilille. Tämä aiheuttaa luonnollisesti virheellisyyden kirjanpitoon. Ennakoiden suhteen voidaan sanoa, ettei kirjanpito anna tilanteesta oikeaa kuvaa. Ennakkomaksuja on tosiasiallisesti maksettu enemmän kuin liikekirjanpidon ennakkotili osoittaa huolimatta ennakon purun osittaisesta jälkeenjäneisyydestä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa puolustusministeriö ilmoittaa edellyttävänsä, että Pääesikunta ohjeistaa viipymättä ennakoiden purkukirjausten tekemisen asianmukaisella ja yhtenäisellä tavalla sekä myös valvoo ohjeen noudattamista.

3.7 SIIRTYVIEN ERIEN PIENENTÄMISEEN TÄHTÄÄVÄ TULOSTAVOITE

Puolustusvoimilla on ollut useana vuotena tulostavoitteena pienentää puolustusmateriaalihankintamäärärahojen seuraavalle vuodelle siirtyviä eriä. Esimerkiksi vuoden 2006 talousarviossa yhtenä tulostavoitteena on, että puolustusmateriaalihankintojen suunnittelun luotettavuutta parannetaan ja hankintojen toteuttamista tehostetaan siten, että puolustusmateriaalin hankintamäärärahojen siirtyvien erien osuus käytettävissä olevista määrärahoista on enintään 13 prosenttia.

Puolustusmateriaalihankintamääräraha on kaksivuotinen siirtomääräraha, joka on talousarviossa budjetoitu maksuperusteisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa, että mikäli puolustusmateriaalihankintoja suoritettaessa maksetaan ennakkomaksuja, pienentää se vastaavalla määrällä siirtyviä eriä.

Tarkastusvirasto on kritisoinut aiemmin tulostavoitetta muun muassa siksi, että määrärahojen käytön astetta ei voida pitää tulostavoitteen periaatteiden mukaisena ja että tulostavoite saattaa aikaansaada painetta suunnittelemattomiin hankintoihin määrärahojen käyttämiseksi.

Tarkastusvirastossa on ollut muun muassa huoli siitä, että ennakkomaksuja suoritetaan valtiontalouden kannalta epätaloudellisesti, jotta tulostavoite saavutettaisiin. Tätä huolta on vahvistanut Pääesikunnan selvitys Valtiontalouden tarkastusviraston antamasta tiilitarkastuskertomuksesta vuodelta 2002 (14.07.2003). Pääesikunnan mukaan hankintaennakoiden kasvu liittyy Puolustusvoimien tarpeeseen jouduttaa puolustusmateriaalihankintoja ja siten supistaa aiempien vuosien ongelmia olleita suuria siirtyvien erien määriä. Maanpuolustushankinnat ovat Pääesikunnan mukaan tavanomaisesta poikkeavia hankintoja ja niihin liittyy usein ennakoiden maksaminen muun muassa kotimaisen alan tuotannon ja työllisyyden varmistamiseksi.

Valtiovarainvaliokunta otti tulostavoitteeseen kantaa valiokunnan mietinnössä valtion tilinpäätöskertomuksesta vuodelta 2004, (VaVM 28/2005 vp). Mietinnössä valiokunta pitää puolustushallinnon pyrkimystä pienentää puolustusmateriaalihankintojen siirtyvien erien vuosittaista määrää sekä toiminnallisesti että valtiontalouden kannalta oikeana. Valiokunnan mukaan ennakkomaksuja ei näyttäisi käytetyn siirtyvien erien pienentämiseen. Valiokunta on myös

katsonut, että siirtyviä eriä koskevan tulostavoitteen lisäksi olisi kuitenkin kehitettävä sellaisia tulostavoitteita, jotka mittaisivat tehdyillä puolustusmateriaalihankinnoilla aikaansaattua puolustusvoimien suorituskyvyn paranemista.

Tässä tarkastuksessa voitiin nähdä ennakoja maksetun esiin tuleissa hankinnoissa pääsääntöisesti taloudellisesti perustellusti ja valtion kannalta edullisesti. Kuitenkin havaittiin useita hankintoja, joista ei käynyt ilmi valtiolle saatava hyöty.

Tarkastuksessa havaittiin tulostavoitteen aiheuttamia epätaloudellisia ilmiöitä. Tulostavoitteen aiheuttama paine käyttää määrärahoja ensimmäisen käyttövuoden aikana oli aiheuttanut eri vuosina useita tapauksia, joissa puolustusmateriaalihankintojen laskuja oli maksettu ennen eräpäivää. Tapaukset liittyivät tilanteisiin, jolloin laskut erääntyivät pian vuodenvaihteen jälkeen. Laskujen eräpäivää aikaistettiin ja ne maksettiin edellisen vuoden puolella.

Laskujen maksamisesta ennen eräpäivää on raportoitu Puolustusvoimille jo aikaisemmin ja Puolustusvoimat on ryhtynyt asiassa toimenpiteisiin. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Pääesikunta ilmoittaa, että viikolla 52/2005 oli käyty läpi kaikki yli 10.000 euron ostolaskut ja tarkistettu niiden eräpäivät. Tällaisia laskuja noin 650.

Tarkastuksessa havaittiin kirjeenvaihtoa, jossa Puolustusvoimat on joulukuussa pyytänyt toimittajaa lähettämään jo saadun laskun tilalle laskun, jossa maksuehto muutettu 30 päivästä 14 päivään. Hyväksyttynä voidaan pitää maksun nopeuttamista silloin, kun samalla sovitaan maksuehto muutettavaksi siten, että Puolustusvoimat saa nopeutetusta maksusta hyötyä. Eli esimerkiksi maksuehto ”30 pv netto” muutetaan muotoon ”14 pv ./ 2 % tai 30 pv netto”. Havaituissa tapauksissa ei edellä kuvattuja hyötyjä nopeutetusta maksusta saatu.

Lisäksi tuli esiin hankintoja, joissa Puolustusvoimat on pyytänyt toimittajia kiirehtimään laskujen toimittamista, jotta laskuja kyettäisiin maksamaan ennen vuodenvaihdetta. Edellä kuvattuihin laskuttamisen kiirehtimisiin ei ole tarkastuksessa havaittu liittyvän maksuaikataulujen tai laskutuksen nopeuttamista verrattuna tehtyihin sopimuksiin. Havaitut kiirehtimiset ovat liittyneet toimittajien hitauteen toimittaa laskuja ja/tai vakuuksia sovitun aikataulun mukaisesti. Puolustusvoimien hankintayksiköt ovat puolestaan pyrkineet saamaan toimittajia toimittamaan asiakirjat, jotta maksut kyettäisiin aikataulun mukaisesti maksamaan. Koska kuitenkin valtionalouden

kannalta on parempi, mitä myöhemmin¹ maksatukset suoritetaan, on tämänkaltainen toiminta taloudellisesti epäsuotavaa. Kuvatunlaista laskujen kiirehtimistä tavarantoimittajilta tapahtuu edelleen.

Mikäli Puolustusvoimat pyrkii pienentämään puolustusmateriaalihankintamäärärahojen siirtyvien erien määrää, tulisi se toteuttaa tilausvaltuuksien suunnittelua parantamalla ja budjetointia kehittämällä siten, että määrärahat esitetään realistisesti talousarvioon valtuuksien käytöstä aiheutuvien tosiasiallisien menojen mukaan.

¹ *Sovittua eräpäivää tulee luonnollisesti noudattaa.*

4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli selvittää, onko puolustusmateriaalihankinnoista maksetuista ennakkomaksuista osoitettavissa valtiolle taloudellista hyötyä.

Pääosassa tarkastettuja hankintoja ennakkomaksun maksamisesta tehty päätös oli perustunut asianmukaiseen hyödyn arviointiin ja hyöty oli osoitettu. Osassa hankintoja ei hankinta-asiakirjojen perusteella ollut arvioitu ennakkomaksusta saatavaa taloudellista hyötyä eikä se käynyt myöskään ilmi. Tosiasiallisesti ennakkomaksuja havaittiin maksetun myös maksuetappiaikataululla. Näissä tapauksissa Puolustusvoimat ei ole kertaakaan arvioinut valtion hyötyä.

Puolustusvoimat antoi vuonna 2004 ennakoiden maksamista koskevan ohjeen, jossa hankintayksiköt velvoitetaan arvioimaan ennakkomaksuista saatavaa hyötyä. Puolustusvoimien kaupalliset asianhoitajat ovat myös saaneet asiaan liittyvää koulutusta. Ennakkomaksuja sisältävien hankintojen kaupallinen valmistelu ennakkomaksun hyödyn arvioinnin suhteen on tarkastuksessa todettu parantuneen ohjeen antamisen jälkeen.

Suositus 1:

Puolustusvoimien tulee pitää huolta siitä, että mikäli hankinnassa maksetaan ennakkomaksuja toimittajalle, valtion tulee saada maksusta taloudellista hyötyä ja tämän tulee olla selvästi todennettavissa.

Tarkastuksessa havaittiin, että Puolustusvoimat on maksanut kymmeniä miljoonia euroja maksuetappeihin perustuvia ennakkomaksuja tavarantoimittajille ilman asianmukaisia vakuuksia. Pääesikunta on antanut asiasta ohjeen, jossa vakuuksien käyttöä maksuissa ohjeistetaan. Tarkastuksessa havaittiin kuitenkin joitakin ohjeen antamisen jälkeen tehtyjä hankintoja, joissa ennakkomaksuja on maksettu ilman vakuuksia.

Suositus 2:

Puolustusvoimien tulee huolehtia siitä, että se saa maksujensa vastineeksi joko tavaratoimituksen tai vakuuden.

Tarkastuksessa tuli esiin puolustusmateriaalihankintoihin liittyvien laskujen päivämäärien muuttamista ja tähän liittyvää laskujen maksamista ennen varsinaista eräpäivää. Lisäksi havaittiin, että toimittajia kiirehditään toimittamaan laskujaan siten, että laskut kyetään maksamaan ennen vuodenvaihdetta ja että toimittajia pyydetään lyhentämään laskujen maksuehtoja vuodenvaihteen lähestyessä. Kyseiset toimenpiteet aiheuttavat valtiolle ylimääräisiä korkokustannuksia. Tarkastusvirasto pitää hyvänä, että Puolustusvoimat on ryhtynyt tarvittaviin toimiin estääkseen laskujen maksamisen ennen eräpäivää.

Suositus 3:

Puolustusvoimien tulee pitää huolta siitä, ettei tavarantoimittajiin pyritä vaikuttamaan siten, että nämä nopeuttaisivat laskutustaan, ellei samalla maksuehtoja muuteta valtiolle edullisemmaksi.

LÄHTEET

Laki julkisista hankinnoista, (1505/1992)

Asetus valtion hankinnoista, (1416/1993)

Asetus hankinnoista, joihin ei sovelleta lakia julkisista hankinnoista, (342/1994)

Laki valtion talousarviosta (423/1988)

Asetus valtion talousarviosta (1243/1992)

Valtioneuvoston päätös valtion talousarvion yleisistä soveltamismääräyksistä, valtiovarainministeriön yleiskirje VM TM 9509

Julkisten hankintojen yleisten sopimusehdot (JYSE 1994)

Valtiovarainvaliokunnan mietintö valtion tilinpäätöskertomuksesta vuodelta 2004, VaVM 28/2005 vp.

LIITTEET

Tarkastuskäynnit:

Kauppa- ja teollisuusministeriö 8.3.2004

Merivoimien Esikunta 17.3. ja 22.3.2004

Puolustusvoimien Materiaalilaitos 29.3.–1.4.2004, 14.–15.4. ja
20.12.2005

Ilmavoimien Esikunta 5.4.–7.4.2004, 16.–17.3. ja 9.12.2005

Pääesikunta 15.12.2005

Valtiovarainministeriö 19.12.2005

Puolustusministeriö 21.12.2005.

Vuodesta 2002 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 20/2002 Ympäristönsuojelun edistämisasiavustukset
- 21/2002 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tuloksellisuusraportointi
- 22/2002 Korkeakoulun osallistuminen teknologian siirtotoimintaan
korkeakoulun tutkimustulosten ja innovaatioiden siirtäminen yritysten hyödynnettäväksi
- 23/2002 Matkailun yritystuet
- 24/2002 Näennäisviljely
tavanomaisen viljelytavan valvonnan ongelmat
- 25/2002 Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulosohjauksen näkökulmasta
esimerkkinä Jyväskylän yliopisto
- 26/2002 Kapiteeli Oy:n perustaminen – osa valtion kiinteistöstrategiaa
- 27/2002 Radanpidon taloudellisuus ja rataverkolla tapahtuva kilpailu
- 28/2002 EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden 1995 – 1999 rakennerahastohankkeissa
- 29/2002 Alueelliset taidetoimikunnat
- 30/2002 Ympäristölupien valvonta
erityisesti ilmansuojelun kannalta
- 31/2002 Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia ja porotalous
- 32/2002 Yliopistojen hankintatoimi
- 33/2002 Häätäkeskusten perustaminen
- 34/2002 Paikallisen poliisitoimen resurssointi
- 35/2002 Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle
- 36/2002 Uudet palkkausjärjestelmät valtionhallinnossa
- 37/2002 Maataloustuen tavoitteet ja vaikutukset
tulotuen talousarvioperustelujen ja vaikuttavuuden arviointia
- 38/2002 Valtion erityisrahoitustoiminta
Finnvera Oyj
Suomen Teollisuussijoitus Oy

- 39/2002 Lääninhallitusten myöntämä ESR-rahoitus kehittämis- ja koulutushankkeisiin
- 40/2002 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma *ohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa*
- 41/2002 Liikennesuoritteiden ohjailu
- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittämishankkeet
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulosohjaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen
- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtionyhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemytön ja atk- konsultointipalvelujen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen
valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen
- 54/2003 Raja- ja merivartijoiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus
energiatuet ympäristönsuojelun välineenä

- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustusvoimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta
lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta
- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle
- 78/2004 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jäteverotus
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkais-tarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimilatahankkeet
- 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 soveltamista 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 työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityistuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa
- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa

Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa

Tarkastusvirasto on selvittänyt, onko puolustusmateriaalihankinnoista maksetuista ennakkomaksuista osoitettavissa valtiolle taloudellista hyötyä.

Pääosassa tarkastettuja hankintoja ennakkomaksun maksamisesta tehty päätös oli perustunut asianmukaiseen hyödyn arviointiin ja hyöty oli osoitettu. Osassa hankintoja ei hankinta-asiakirjojen perusteella ollut arvioitu ennakkomaksusta saatavaa taloudellista hyötyä eikä se käynyt myöskään muutoin ilmi.

Puolustusvoimien tulee pitää huolta siitä, että mikäli hankinnassa maksetaan ennakkomaksuja toimittajalle, valtion tulee saada maksusta taloudellista hyötyä ja tämän tulee olla selvästi todennettavissa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Annankatu 44, PL 1119
00101 HELSINKI
Puhelin (09) 4321
Telekopio (09) 432 5820
Kotisivu <http://www.vtv.fi>

ISSN 1238-0296