



Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomukset 17/2017 Puolustusvoimien ohjausjärjestelmä ja 18/2017 Puolustusvoimien materiaalihankkeiden suunnittelu ja ohjaus

## Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan tuloksellisuus-tarkastuksista Puolustusvoimien ohjausjärjestelmä ja Puolustusvoimien materiaalihankkeiden suunnittelu ja ohjaus.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen perusteella on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään raportoitaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä kohdennettaessa viraston tarkastustoimintaa.

### 1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa selvitettiin, miten tarkastusten suosituksissa korostetut asiat ovat toteutuneet tarkastusten jälkeen. Erityisesti selvitettiin seuraavaa:

1. Miten puolustusministeriö on yhtenäistänyt ja kehittänyt strategiakokonaisuuttaan?
2. Miten ministeriö on yhdessä Puolustusvoimien kanssa varmistanut, että tulosohjausta ja erityisesti tulosmittarien asettamista on kehitetty siten, että ne vastaavat strategiakokonaisuuden asettamiin tavoitteisiin?
3. Onko Puolustusvoimat tehnyt kokonaisarvion ohjausmalliensa toimivuudesta?
4. Millä tavoin Puolustusvoimat on
  - a) vahvistanut strategisen suunnittelun ja pitkän tähtäimen taloussuunnittelun yhteyttä?
  - b) kehittänyt materiaalihankkeiden taloudellista arviointimallia?

Jälkiseuranta toteutettiin puolustusministeriölle ja Puolustusvoimille suunnatun selvityspyynnön sekä asiakirja-aineiston perusteella. Jälkiseurannassa käytiin läpi puolustushallinnon suunnittelun ja seurannan asiakirjat tarkastusajankohdan jälkeen sekä materiaalihankkeita koskeva ohjeistus.

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

### 2 Jälkiseurannan havainnot

#### Puolustusministeriön strategiakokonaisuus

Puolustushallinnon strateginen suunnittelu on pitkäjänteistä, hallituskaudet ylittävää strategiatyötä. Tarkastuksessa (17/2017) puolustuselontekoa pidettiin puolustushallinnon keskeisimpänä strategisena asiakirjana ja kiinnitettiin toisaalta huomiota siihen, että puolustusministeriön strategiakokonaisuus odotti päivittämistä.

Jälkiseurannassa havaittiin, että puolustusministeriö on edelleen siirtänyt strategiakokonaisuutensa päivittämistä. Puolustusministeriön strategiakokoelman päivitystarve oli tunnistettu jo tarkastushetkellä, ja päivitysprosessi oli aloitettu vuonna 2015. Puolustusministeriön mukaan strategian päivitys oli keskeytetty tarkoituksella puolustuselontekon (2017) valmistelun ajaksi. Valmistelua oli tarkoitus jatkaa

vuonna 2018. Puolustuselonteon valmistuttua ministeriössä käynnistettiin strategian päivittäminen, mutta strategiatyön toteutus kuitenkin siirtyi. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa linjattiin, että hallituskauden alussa laaditaan ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon linjauksia noudattava uusi puolustuselonteko. Sen valmistelu käynnistettiin syyskuussa 2019<sup>1</sup>, ja selonteko on tarkoitus antaa eduskunnalle keväällä 2021. Jälkiseurannan mukaan puolustusministeriön strategian päivytystyö on suunniteltu aloitettavaksi uuden puolustuselonteon valmistuttua.

Selontekomenettelynä laaditun sotilasstrategisen dokumentin painoarvo on selvästi suurempi kuin hallinnonalan yleisstrategian, joten yleisstrategian päivittäminen ei jälkiseurannan mukaan ole keskeinen ohjaukseen vaikuttava tekijä. Selonteko laaditaan parlamentaarisesti, ja sen ohjausvastuu on ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisellä kokouksella (TP-UTVA). Ministeriön strateginen suunnittelu tuottaa tietoa selonteon laadintaan, ja ministeriön ja Puolustusvoimien strategiset suunnitteluprosessit linkittyvät tiiviisti yhteen.

### **Puolustushallinnon tulosoajasta on kehitetty menetelmällisesti ja sisällöllisesti**

Puolustusministeriössä ja Puolustusvoimissa on jo vuosien ajan kehitetty tulosoajuksen toimivuutta. Ongelmallisin alue tuloksellisuuden kehittämässä on ollut aidosti mitattavien tulos- ja vaikuttavuustavoitteiden asettaminen. Tarkastuksessa (17/2017) suositeltiin, että puolustusministeriö kehittää yhdessä Puolustusvoimien kanssa tulosoajuksen soveltamista sekä tulostulosten laadintaa strategisempaan suuntaan.

Jälkiseurannan perusteella puolustusministeriö ja Puolustusvoimat ovat pyrkineet tarkastuksen jälkeen kehittämään hallinnonalan tulosoajamenettelyjä sekä tulossopimusten sisältöä. Jälkiseurantaan varten antamassaan selvityksessä puolustusministeriö totesi, että Puolustusvoimien tulosoajuksessa on vuodesta 2018 alkaen käytetty puolustuselontekoon perustuvaa tavoitehierarkiaa, jonka tarkoituksena on ollut muodostaa kokonaisuus, jossa yhdistetään toiminnan ja talouden suunnittelun ja seurannan prosessit sekä lopputuotteet. Arvioinnin ja mittaroinnin perusteita on lisäksi selkeytetty kokoamalla tavoiteasetannan perusteet erikseen.

Puolustusministeriön ja Puolustusvoimien tulossopimusta on lisäksi uudistettu vuonna 2019, jotta se tukisi aiempaa paremmin hallitusohjelman ja talousarvion toimeenpanoa. Sopimuksen strategisuutta on vahvistettu muun muassa kytkemällä sen sisällöt suoraan hallitusohjelmaan sekä vähentämällä oleellisesti sopimukseen aiemmin sisältyneitä hankkeita ja toimenpiteitä. Jälkiseurannassa vertailtiin eri vuosina laadittuja tulossopimuksia<sup>2</sup> ja havaittiin, että sopimukset kytkeytyvät selkeästi hallitusohjelmaan, mutta muuten ne ovat hyvin pitkälti samanlaisia kuin aikaisemminkin.

### **Puolustusvoimat on päivittänyt ohjausmalliaan, ei kuitenkaan tehnyt kokonaisarviota**

Tarkastuksessa (17/2017) todettiin, että Puolustusvoimien tärkeimpiä ohjauskeinoja ovat toiminnanohjaus, joka koostuu prosessi- ja toimialaohjauksesta, sekä normi- ja tulosoajaus. Ohjausmallit on kuvattu Puolustusvoimien dokumenteissa hyvin. Eri ohjaustapoja todettiin kuitenkin olevan paljon, eivätkä mallit muodostaneet yhtenäistä, ymmärrettävää kokonaisuutta, jossa vastuut, resurssit ja toimintatavat olisivat olleet selkeitä. Tarkastusvirasto suosittelee, että Puolustusvoimat tekee arvion ohjausmalliensa kokonaisuuden toimivuudesta.

Jälkiseurannan mukaan Puolustusvoimat on jatkanut ohjausmalliensa kehittämistä ja uusinnut erityisesti ohjausjärjestelmäänsä liittyvää normistoa. Normeja on uudistettu vuonna 2018, ja parhaillaan on käynnissä toinen uudistus. Puolustusvoimien jälkiseurantaan varten antaman selvityksen mukaan keskeisimmät asiaa kuvaavat normit Kenttäohjesäännön yleinen osa (ohjesääntö), Puolustusvoimien

<sup>1</sup> VN/5003/2019-PLM-4; 23.9.2019

<sup>2</sup> Tulossopimukset Puolustusministeriö – Puolustusvoimat vuosille 2017, 2018, 2019, 2020. Saatavilla sivulta <https://puolustusvoimat.fi/osa-yhteiskuntaa/toiminnan-tuloksellisuus>.

toiminta -normi ja Puolustusvoimien operatiivinen johtaminen -ohje ovat tällä hetkellä valmisteilla. Tavoitteena on, että normit astuvat voimaan 1.1.2021, mutta jälkiseurannan tekohetkellä ne eivät olleet vielä käytettävissä. Tulevassa ohjeistuksessa on selvityksen mukaan pyritty yksinkertaistamaan nykyisiä ohjausjärjestelmän käytäntöjä esimerkiksi poistamalla päällekkäisyyttä ja vähentämällä erilaisia malleja. Ohjeistuksessa ei ole enää erotettu johtamista ja ohjausta toisistaan. Lisäksi siinä on kuvattu, miten toimialat liittyvät prosesseihin ja linjaesikuntaorganisaatioon.

Jälkiseurannan mukaan ohjeistuksen päivittäminen on perustunut arvioihin ohjausmallien toimivuudesta, mutta arvioita ei ole kuitenkaan kokonaisuutena dokumentoitu.

### **Strategisen suunnittelun ja pitkän tähtäimen taloussuunnittelun yhteyttä on tehostettu keskeisten normien päivitystyöllä**

Tarkastuksen (17/2017) mukaan strateginen suunnittelu on puolustushallinnossa resurssitietoista ja strategioilla pyritään myös perustelemaan resurssitarpeita. Sen sijaan strategisen suunnittelun yhteys tulosohjaukseen ja -johtamiseen oli tarkastushetkellä melko ohut. Tarkastusvirasto suositteli, että Puolustusvoimien tulisi vahvistaa strategisen suunnittelun yhteyttä taloussuunnitteluun.

Jälkiseurannan mukaan Puolustusvoimien strategisen suunnittelun ja pitkän tähtäimen taloussuunnittelun yhteyttä on viime vuosina tehostettu keskeisten normien päivitystyöllä. Strategista suunnittelua ohjaava normi Puolustusvoimien strateginen suunnittelu on tällä hetkellä tarkistettavana, ja uusi normi astuu voimaan vuoden 2021 alusta. Lisäksi pitkän tähtäimen suunnitelmiin sisällytetään aina rahoitukseen liittyvä kehystarkastelu, jossa arvioidaan Puolustusvoimien käytössä olevien määrärahojen kehittymistä suunnittelukausittain. Puolustusvoimien antaman selvityksen mukaan suunnittelussa ja seurannassa on tehostettu myös taloudellisten riskien arviointia.

Puolustusvoimien strateginen suunnitelma pannaan toimeen Puolustusvoimien toimintasuunnitelmien avulla Puolustusvoimien pääprosesseissa, ja sen toimeenpanoa on jälkiseurannassa saatujen tietojen mukaan vahvistettu lisäämällä vuorovaikutusta eri toimijoiden välillä. Kehittämishjelmalle asetettuja tavoitteita arvioidaan kaksi kertaa vuodessa järjestettävissä kehittämissuunnitelmissä. Puolustusvoimat toteaa antamassaan selvityksessä, että VTV:n tarkastuksen jälkeen kehittämissuunnitelmissä on tehostettu terävöittämällä resurssien käytön suunnittelun ja kehittämissuunnitelmien toimeenpanon välistä yhteyttä.

### **Materiaalihankkeiden tietojen esittäminen ja taloudellisen arviointimallin kehittäminen ovat edistyneet vain vähän**

Tarkastuskertomuksen (18/2017) suositusten mukaan hallinnon ylätasen ohjausasiakirjojen, erityisesti talousarvioesityksen, kuvauksia materiaali- ja muista hankkeista tulisi selventää. Lisäksi puolustushallinnon tulisi kehittää edelleen hankkeidensa taloudellista arviointimallia ja arviointikäytäntöä. Jälkiseurannan perusteella ohjausasiakirjojen sisältö ei ole olennaisesti selkeytynyt materiaali- ja muiden hankkeiden sekä näiden kustannusten osalta, mutta talousarvioesityksen lukuperusteluihin on lisätty puolustusmenojen jakautumista selventävää tietoa. Taloudellista arviointimallia koskevia ohjeita on päivitetty, mutta arviointimallia ei ole olennaisella tavalla kehitetty.

Olennaisimpina hallinnon ylätasen asiakirjoina voidaan pitää puolustuspoliittista selontekoa, hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmia ja talousarvioesityksiä. Näistä puolustuspoliittinen selonteko on parhaillaan valmisteilla; edellinen selonteko on annettu ennen tarkastuskertomuksen julkaisua, joten selonteossa esitetyt tiedot ei ole voitu tässä tarkastella. Hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2019–2023 ja vuosille 2020–2024<sup>3</sup> ovat tekstimuotoisia asiakirjoja, joissa kuvataan puolustuskyvyn kehittämistä eri näkökulmista, myös materiaalin osalta. Teksteissä ei eritellä materiaalihankkeita

<sup>3</sup> Tarkastelussa ovat olleet verkkosivujen julkiset asiakirjat: Hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2019–2023 (VN/2684/2018-PLM-10) ja 2020–2024 (VN/6313/2019-PLK-8). [www.defmin.fi](http://www.defmin.fi).

tarkemmin eikä esitetä niiden kustannusten jakautumista tai sotilaallisen maanpuolustuksen kulujen kehitymistä menneinä tai tulevina vuosina.

Vuoden 2021 talousarvioesityksessä luvun 27.10 (Sotilaallinen maanpuolustus) ja sen momenttien perustelutekstit ovat rakenteeltaan ja sisällöltään pitkälti samanlaiset kuin vuosien 2016–2017 talousarvioesityksissä. Lukuperusteluissa esitetään tunnuslukuja sekä hallinnonalan tavoitteita ja toimenpiteitä ja materiaalimomentin perusteluissa kuvataan lyhyesti Puolustusvoimien kehittämisohjelmien sisältöä sekä valtuuteen sisältyviä tärkeimpiä hankkeita. Tältä osin esitystapa ei ole muuttunut selvemmäksi.

Vuoden 2019 talousarvioesityksestä alkaen perusteluteksteissä on ollut taulukko, jossa sotilaallisen maanpuolustuksen menot on jaettu neljään pääkohtaan (materiaalisen valmiuden menot, kiinteät henkilöstömenot, kiinteistömenot ja muut sotilaallisen maanpuolustuksen menot) ja materiaalisen valmiuden menot edelleen kolmeen alakohtaan. Puolustusministeriön jälkiseurantaan antaman vastauksen mukaan esitystapa tuotiin talousarvioesitykseen valtiovarainministeriön kanssa vuonna 2018 käydyssä keskustelun perusteella. Menot esitetään vastaavalla tavalla hallituksen vuosikertomuksissa kolmena viime vuotena. Esitystapa antaa aiempaa selkeämmän kuvan siitä, miten menot jakautuvat materiaalihankintoihin, kunnossapitoon sekä henkilöstö- ja kiinteistömenoihin. Vuoden 2021 talousarvioesityksessä selkeyttä kuitenkin hämärtää se, että hävittäjä- ja laivuehankinnat esitetään omana eränään, muiden menojen ulkopuolella. Tämän vuoksi materiaalisen valmiuden meno-osuus on vain 38 prosenttia, vaikka hävittäjä- ja laivuehankkeiden huomiointi nostaisi osuuden 63 prosenttiin.

Toisena tarkastuskertomuksen 18/2017 suosituksena esitettiin, että Puolustusvoimien tulisi kehittää hankkeidensa taloudellista arviointimallia. Jälkiseurantaan antamassaan selvityksessä Puolustusvoimat toteaa, että hankkeiden suunnitteluun ja ohjaukseen liittyvät normit on uudistettu tarkastuksen jälkeen<sup>4</sup> ja että elinjaksion hallintaa koskeva ohje liitteineen luo perusteet elinjaksion aikaiseen kustannusten laskentaan.

Puolustusvoimien elinjaksion hallintaa koskevan ohjeen mukaan elinjaksokustannuslaskentaa tehdään suorituskyvyn rakentamisen tai hankkeen suunnittelun ja toteutuksen kaikissa vaiheissa<sup>5</sup>. Laskentaa tulee tehdä myös eri tasoilla: strategisella tasolla, kehittämisohjelmien tasolla ja hanketasolla. Laskennan tavoitteena on tunnistaa investoinnin ja ylläpidon aikaisia merkittävimpiä taloudellisia vaikutuksia. Ohjeen liitteenä on elinjaksokustannusten laskentamalli<sup>6</sup>. Mallia on tarkoitus soveltaa ”harkiten kaikissa puolustusvoimien hankkeissa, joissa kustannustekijä muodostaa oletettavia rajoituksia”. Mallin mukaan laskelman päämääränä tulisi olla kustannuskokonaisuuden tarkastelu, jolloin laskelman käyttökelpoisuus on laaja. Asiakirjassa ei käsitellä hyötyarvioita – hankkeiden tuottamia hyötyjä tai tavoitteissa onnistumista arvioi suorituskyvyn omistaja.

Elinjaksion hallintaa koskeva ohje on annettu tarkastuskertomuksen antamisen jälkeen vuoden 2017 lopulla, jolloin se myös kumosi aiempia ohjeita asiasta. Uudistetun ohjeen sisältö on kuitenkin pitkälti samanlainen kuin aiempien ohjeiden<sup>7</sup>, eivätkä taloudelliset arviointimallit ole muuttuneet olennaisesti. Puolustusvoimilta saadun tiedon mukaan elinjaksion hallintaa koskevaa ohjetta päivitetään jälkiseurannan tekemisen aikaan ja uuden ohjeen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2021. Jälkiseurantaa tehtäessä uutta ohjetta ei ollut käytössä, joten ohjeeseen mahdollisesti tehtäviä muutoksia ei ole tässä huomioitu.

<sup>4</sup> Joukon ja järjestelmän elinjaksion hallinta. Ohje 22.12.2017. HN 917; Hankeohje. 22.12.2017. HN918.

<sup>5</sup> Puolustusvoimien määrittelyn mukaan elinjaksion vaiheet ovat konsepti, määrittely, suunnittelu ja kehittäminen, rakentaminen, käyttö ja purku.

<sup>6</sup> HN917 Liite 3 Elinjaksokustannuslaskelma\_1.pdf.

<sup>7</sup> PAK 8:03 Elinjaksosauditoinnit puolustusvoimissa, HD596. PAK 8:04 Suorituskyvyn elinjaksion suunnittelu puolustusvoimissa, HD601. PAK 8:05 Suorituskyvyn elinjaksion kustannuslaskenta Puolustusvoimissa, HD602. PEMATOS PAK 8:05 Liite 1 Elinjaksokustannusten laskenta Puolustusvoimissa ja Liite 2 Suorituskyvyn elinjaksion kustannuslaskenta (Excel-tilukko).

### 3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastusten kohteena olivat Puolustusvoimien ohjausjärjestelmä puolustusvoimauudistuksen jälkeen (17/2017) sekä Puolustusvoimien materiaalihankkeiden suunnittelu ja ohjaus (18/2017). Tarkastuksissa Puolustusvoimien strateginen suunnittelu havaittiin toimivaksi. Tulosohtauksessa, suunnittelun ja talouden yhteydessä, ohjausmallien määrässä ja materiaalihankkeiden arviointimalleissa todettiin joitakin kehittämistarpeita.

Jälkiseurantojen mukaan puolustusministeriö ja Puolustusvoimat ovat kehittäneet strategisen suunnittelun yhteyttä tulosohtaukseen muun muassa parantamalla tulossopimusten sisältöä ja menettelyjä. Puolustusministeriön strategiakokonaisuuden päivittäminen on puolestaan ollut suunnitteilla vuodesta 2015 asti, mutta päivittämistä on siirretty tai valmistelu keskeytetty useita kertoja. Jälkiseurannassa havaittiin, että hallinnonalan erilliselle yleisstrategialle ei välttämättä ole suurta tarvetta.

Talousarvioesityksessä tietoja sotilaallisen maanpuolustuksen menoeristä on hieman täsmennetty. Muissa ohjausasiakirjoissa ei havaittu muutosta. Puolustusvoimat on uusinnut ohjeitaan hankkeiden elinjakson hallinnasta ja niiden kustannuslaskennasta. Ohjeiden sisältö on pitkälti samanlainen kuin aiemmin.

Jälkiseurannoissa voitiin todeta, että puolustusministeriössä ja Puolustusvoimissa on tehty joitakin tarkastusten suositusten mukaisia toimenpiteitä. Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Anna-Liisa Pasanen  
johtaja, Hyvinvoiva ja turvallinen yhteiskunta

Katri Lammi  
ylitarkastaja

JAKELU Pääesikunta  
Puolustusministeriö