



Hallintopoliittinen osasto

29.5.2020

VN/2326/2019
VN/2326/2019-PLM-5

Pääesikunta

Puolustusministeriön kannanotto Puolustusvoimien vuoden 2019 tilinpäätöksestä

1 Tilinpäätöskannanoton perusteet

Valtion talousarvioasetuksen 66 i § velvoittaa ministeriön antamaan hallinnonalansa kirjanpitoyksikön tilinpäätöksestä perustellun julkisen kannanoton osana ministeriön tulosoehjausta.

Puolustusministeriön kannanotto Puolustusvoimien vuoden 2019 tilinpäätöksestä perustuu:

- puolustusministeriön ja Puolustusvoimien väliseen vuoden 2019 tulossopimukseen
- Puolustusvoimien tilinpäätökseen ja toimintakertomukseen vuodelta 2019
- Puolustusvoimien vuosiraporttiin vuodelta 2019
- puolustusministeriön toimintayksiköltä pyydettyihin lausuntoihin sekä
- valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomukseen ja siihen liittyvään tilintarkastajan vuosiyhteenvetoon.

Puolustusministeriö ei ole laatinut tai hankkinut kannanoton valmistelua varten muita selvityksiä ja arviointoja.

2 Puolustusvoimien toiminta suhteessa hallinnonalan strategisiin linjauksiin

Puolustusvoimien toiminta on vastannut hyvin hallinnonalan strategisiin linjauksiin ja turvallisuusympäristön haasteisiin. Puolustusvoimat on ylläpitänyt toimintaympäristöön suhteutettua ennaltaehkäisevää kynnystä sotilaallisen voiman käytölle sekä kykyä torjua maahamme kohdistuvat hyökkäykset. Aluevalvonnan tasoa ja valmiutta on säädetty vastaamaan toimintaympäristön muutoksia. Puolustusjärjestelmän kehittämistä on jatkettu suunnitelman mukaisesti kansallinen viranomaisyhteistyö ja kansainvälinen yhteistoimintakyky huomioon ottaen. Painopisteenä on ollut välittömän valmiuden suorituskykyjen, kyberpuolustuskykyjen ja tiedustelun sekä kaukovaikuttamisen ylläpito ja kehittäminen. Sotilastiedustelulain voimaantulo kesäkuussa 2019 mahdollisesti osaltaan uusien suorituskykyjen rakentamisen ja käyttöönoton aloittamisen. Strategisia hankkeita vietiin eteenpäin suunnitelmallisesti.

Koronavirusepidemian taloudelliset vaikutukset tulevat heikentämään merkittävästi julkisen talouden tasapainoa. Puolustuksen resurssitason turvaaminen vaatii tarkkaa ja realistista raportointia toiminnasta ja sen tuloksellisuudesta, jotta resurssitarpeet ja muut toiminnan edellytykset tulevat riittävästi esille.

3 Arvio toiminnan tuloksellisuudesta ja resurssien käytöstä

Puolustusvoimien toiminta oli pääosin vuoden 2019 tulossopimuksessa asetettujen tavoitteiden mukaista, eikä puolustusministeriöllä ole tähän perustuen olennaista huomautettavaa Puolustusvoimien toiminnan tuloksellisuudesta.

Puolustusvoimat on ylläpitänyt valmiutta torjua Suomeen kohdistuva sotilaallisen voiman käyttö ja sillä uhkaaminen valmius- ja puolustussuunnitelman mukaisesti. Tilanteen seuranta on ollut jatkuvaa ja tilannekuvan jakaminen on mahdollistanut oikea-aikaisen päätöksenteon alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi. Alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja turvaamisen suorituskyky on



29.5.2020

VN/2326/2019
VN/2326/2019-PLM-5

Hallintopoliittinen osasto

ylläpidetty valmiusvaatimusten mukaisena toimintaympäristön vaikutukset huomioiden. Puolustusvoimat toteutti kaikki siltä pyydyt ja voimassa olevien säädösten mukaiset virka-aputehtävät. Puolustusvoimat osallistui sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin valtiojohdon päätösten mukaisesti. Puolustusvoimien kyky kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen on Puolustusvoimien vuosiraportin mukaan parantunut kertomusvuoden aikana.

3.1 Tuotokset ja laadunhallinta

Puolustusvoimien tärkeimmät tuotokset ovat suorituskykyiset joukot ja järjestelmät, joilla toteutetaan lakisääteisiä tehtäviä. Nämä sodan joukot arvioidaan Puolustusvoimien sisäisessä prosessissa. Kyky antaa ja vastaanottaa kansainvälistä apua edellyttää yhteistoimintakykyä, mikä saavutetaan puolustusyhteistyön avulla.

Tulossopimuksessa oli numeerisia mittareita sisältäviä tuotosten ja laadunhallinnan tunnuslukuja ja seurantakohteita asevelvollisten koulutukselle sekä lento- ja alustoiminnalle. Nämä tavoitteet saavutettiin keskeisiltä osin.

Koulutettujen varusmiesten määrän tavoitetasoa ei täysin saavutettu. Varusmieskoulutuksen keskeyttäminen on parin viime vuoden aikana jälleen yleistynyt vuodesta 2009 alkaneen laskevan trendin jälkeen. Puolustusvoimien mukaan tähän ei ole havaittu yksittäistä syytä. Koulutettujen reserviläisten määrä jäi asetetusta tavoitteesta. Syynä tähän oli tehtäväkohtaisten ja valmistavien kertausharjoitusten määrän kasvu, jolloin sama henkilö osallistui joissakin tilanteissa useampaan kuin yhteen harjoitukseen. Kertausharjoitusvuorokausia kertyi edellisvuotta enemmän, mutta ne kohdentuivat aiempaa harvemmille. Varusmies- sekä reservinkoulutuksen koulutukselliset tavoitteet kuitenkin saavutettiin.

Ilmavoimien pääkalustolla lennettiin noin 120 tuntia ja helikopterikalustolla noin 220 tuntia edellisvuotta vähemmän. Merivoimien taistelualusvuorokausia kertyi noin 60 vuorokautta enemmän kuin vuonna 2018. Lentotuntien ja alusvuorokausien määrä riippuu operatiivisesta tarpeesta, henkilöstön koulutustarpeesta ja muista tukitarpeista.

3.2 Toiminnallinen tehokkuus

Tulossopimuksessa toiminnalliselle tehokkuudelle (tuottavuus, taloudellisuus, maksullisen toiminnan kannattavuus) asetettujen tunnuslukujen tavoitearvot saavutettiin keskeisiltä osin. Puolustusvoimien tulee tarkistaa tulosohjauksessa käytettävän reserviläispäivän hinnan laskentaperusteita siten, että se sisältää kaikki olennaiset kulut.

Puolustusvoimien toiminnallisen tehokkuuden tärkein mittari on tarkoituksenmukainen organisaatio ja toimintamalli, joilla sodan ajan suorituskyky (sodan ajan joukot) kyetään tuottamaan mahdollisimman kustannustehokkaasti asetetuista suorituskykyvaatimuksista tinkimättä. Toimintatapoja kehitettiin tulossopimuksessa sovitulla tavalla mm. tehostamalla puolustusmateriaalin hankintaprosessin suunnittelua, toteutusta ja seurantaa. Lisäksi kehitettiin kumppanuustoimintaa mm. testaamalla keskeisten kumppanien valmiussuunnittelua harjoituksissa ja valmiustarkastuksissa. Puolustusyhteistyössä edistettiin suorituskyvyn rakentamista ja ylläpitoa. Digitalisaation mahdollisuuksia hyödynnettiin Puolustusvoimien asiointipalveluissa, Puolustusvoimien palvelukeskuksen ohjelmistorobotiikassa ja erilaisissa kokeiluissa, jotka liittyivät mm. varusmiesten fyysisen kuormituksen mittaamiseen sekä joukko-osastojen hankintaprosessiin. Hallitusohjelman tavoitteena on rakentaa digitalisaation edistämisen ohjelma, jonka myötä julkiset palvelut on oltava kansalaisten ja yritysten digitaalisesti saatavilla vuoteen 2023 mennessä.



Hallintopoliittinen osasto

29.5.2020

VN/2326/2019
VN/2326/2019-PLM-5

3.3 Henkilöstövoimavarojen hallinta

Puolustusvoimien henkilöstövoimavaroja on kohdennettu ydintehtäviin, kuten toimintavalmiuden ylläpitäminen, asevelvollisten kouluttaminen sekä uusien suorituskykyjen ylläpidon ja kehittämisen edellyttämät tehtävät. Puolustusvoimien tehtäväkokoonpanon täytöstaste oli 94,7 %, joka oli vuosiraportin mukaan käytettävissä olevat määrärahat huomioon ottaen korkein mahdollinen. Puolustusvoimat on käyttänyt onnistuneesti henkilöstöressurssien suunnittelussa ja määrärahojen kohdennuksessa tulosyksikkökohtaista täytöstasteprocenttia.

3.4 Havaintoja tuloksellisuuden kannalta keskeisistä hankkeista/toimenpiteistä

Vuoden 2019 tulossopimus sisälsi varsinaisten tulostavoitteiden ohella vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden kannalta keskeisiä hankkeita ja toimenpiteitä. Asetettuja tavoitteita ei täysin saavutettu lähinnä seuraavissa sopimukseen kirjatuihin keskeisissä hankkeissa ja toimenpiteissä:

- ensisijaisesti joukkoluettelon evaluoitujen yksiköiden käyttäminen sotilaalliseen kriisinhallintaan
- puolustusmateriaalin hankintaprosessin suunnittelun, toteutuksen ja seurannan tehostaminen kiinnittämällä huomiota kohdentamattomiin siirtyviin eriin
- tilahallinnan sopeuttamisen kustannussäästöjen saavuttaminen.

Puolustusmateriaalin hankintaprosessin tehostaminen sisältyy yhtenä toiminnallisen tehokkuuden tavoitteena myös vuoden 2020 tulossopimukseen. Puolustusvoimien vuoden 2020 ensimmäisen kvartaaliraportin mukaan Pääesikunta on laatinut toimenpideohjelman hankintamenettelyn tehostamiseksi ja siirtyvien erien vähentämiseksi. Toimenpiteisiin kuuluu mm. kehittämisohjelmakatselmointien toteuttaminen, joiden yhteydessä hankkeiden toteuttamisaikataulua arvioidaan osana kehittämisohjelman kokonaisuutta.

Tilahallinnan sopeuttamisohjelmassa tunnistettua säästöpotentiaalia ei ole kyetty täysin hyödyntämään mm. toimintaympäristön muutoksista johtuen. Sopeuttamisohjelmassa asetetusta 27 milj. euron vuositason säästötavoitteesta on toteutunut vain noin 55 %. Tällä hetkellä ei ole nähtävissä, että sopeuttamisohjelmalla saataisiin lisäsäästöjä, mutta kehystasolla tilannetta voivat korjata muutokset valtion vuokrajärjestelmässä. Puolustusvoimat raportoi sopeuttamisohjelman toteutumisesta seuraavassa vuosiraportissa.

Senaatti-kiinteistöt vastaa jatkossa suljetuilla alueilla olevien rakennusten purkamiskustannuksista. Puolustusvoimat on tämän mallin perusteella irtisanonut vuoden 2019 kuluessa noin 200 rakennuksen tai rakenteen vuokrasopimukset. Tämä alentaa kiinteistömenojen kasvua lähes miljoonalla eurolla vuodessa. Purkamismallia tullaan hyödyntämään myös jatkossa, kun tarpeettomista tai huonokuntoisista rakennuksista luovutaan.

Hallitusohjelmaan perustuvan kiinteistöjärjestelmän kehittämisen yhtenä tavoitteena on hillitä toimitalukustannusten nousua. Seurannan mittarina tullaan käyttämään kiinteistömenojen suhteellista osuutta sotilaallisen maanpuolustuksen menoista (pl. HX- ja Laivue 2020 –hankkeiden menot).

3.5 Määrärahojen käyttö

Vuonna 2019 käytettiin noin 55 milj. euroa edellisvuotta enemmän määrärahoja (pl. alv) sotilaalliseen maanpuolustukseen. Lisäyksestä noin 28 milj. euroa johtui puolustusmateriaalihankinnoista. Puolustusvoimien toimintamenot kasvoivat noin 27 milj. eurolla. Materiaalisen valmiuden menot kasvoivat kokonaisuutena 35 milj. euroa. Kunnossapitoon (pl. palkat) käytettiin 16 milj. euroa edellisvuotta enemmän. Toimintamäärärahaa käytettiin joukkojen varustamiseen yhdeksän miljoonaa euroa edellisvuotta vähemmän. Kiinteät henkilöstömenot pysyivät lähes ennallaan, mikä johtui lähinnä työnantajan eläkemaksujen alenemisesta. Kiinteistömenot kasvoivat noin kahdeksalla miljoonalla eurolla.

Puolustusvoimilta siirtyi vuoden 2019 tilinpäätöksessä määrärahoja vuodelle 2020 yhteensä noin 948 milj. euroa kaikki momentit huomioon ottaen. Siirtyvien erien kasvu edelliseen tilinpäätökseen nähden



29.5.2020

VN/2326/2019
VN/2326/2019-PLM-5

Hallintopoliittinen osasto

oli 277 milj. euroa. Keskeisiä syitä siirtyvien erien kasvuun olivat Laivue 2020 –hankkeen viivästyminen alkuperäisestä aikataulusta ja FMS-kaupan huomattavan vähäinen maksatusten määrä edellisvuoteen nähden. Laivue 2020 –hankkeen ja FMS-kaupan osuus kaikista Puolustusvoimien siirtyvistä eristä eri momenteilla oli noin 34 prosenttia, ja niiden osuus siirtyvien erien kasvusta oli lähes 60 prosenttia.

Vuosiraportissa on kuvattu siirtyviin eriin johtaneita syitä eri momenteilla. Puolustusvoimien mukaan siirtyvät erät aiheutuivat pääosin suunnittelu- ja hankintaprosessin haasteista, joita ovat mm. toimeksiantojen myöhästymiset ja niiden suuret määrät sekä teknisen ja kaupallisen valmistelun viivästyminen ja haastavat sopimusneuvottelut toimittajien kanssa. Lisäksi Puolustusvoimien logistiikkalaitoksen henkilöstön sitoutuminen strategiaan hankkeisiin on heikentänyt kykyä toteuttaa muita hankintoja suunnitellulla tavalla. Myös kansainvälisen yhteistyön ml. harjoitustoiminta volyymin kasvu näkyi hankintojen priorisoinneissa ja siirtyvissä erissä.

Valtiovarainministeriön muille ministeriöille lähettämässä vuoden 2021 talousarvion laadintaohjeissa todetaan, että viime vuosien tilinpäätöksissä määrärahojen käyttö on alittanut selvästi budjetoidun tason ja siirtomäärärahojen siirtyvät erät ovat olleet suuria. Valtiovarainministeriö edellyttää, että määrärahamitoitusten tulee pohjautua perusteltuihin oletuksiin määrärahojen käytöstä ja käytön ajoittumisesta.

Puolustusvoimien määrärahojen siirtyvissä erissä ei ole kyse siitä, että määrärahoja jäisi lopulta käyttämättä. Valtaosa (n. 82 % v. 2019) määrärahoista myös siirtyy seuraavalle vuodelle sopimukseen sitottuna. Siirtyvät erät ovat lähinnä osoitus siitä, että hankintojen rahoitusprofiili ei vastaa hankintojen toimitus- ja maksuaikataulua. Puolustusvoimien vuosiraportissa lueteltujen syiden ohella hankintojen liian etupainoinen budjetointi on huomioon otettava tekijä lähes kaikissa siirtyvissä erissä momentista riippumatta. Tämä koskee tällä hetkellä erityisesti FMS-kaupan osuutta siirtyvistä eristä. Siirtyviä eräiä koskevan raportoinnin riittävyttä tarkastellaan seuraavassa kappaleessa.

4 Puolustusvoimien vuosiraportoinnin laatu ja riittävyys

Puolustusvoimat on käyttänyt vuosiraportoinnissaan tulossopimuksessa sovittuja perusteita. Puolustusvoimien raportointi antaa viranomaiskäyttöön tarkoitettu vuosiraportti huomioon ottaen kokonaisuutena oikean ja riittävän yleiskuvan toiminnan tuloksellisuudesta ja resurssien käytöstä. Puolustusvoimien raportointi on tukenut riittävällä tavalla ministeriössä valmisteltavaa hallinnonalakohtaista raportointia.

Vuosiraportoinnissa tulee tunnistaa ja analysoida keskeisten toiminnallisten ja taloudellisten tekijöiden merkittävät muutokset ja niiden vaikutukset. Seuraavalle vuodelle siirtyvät Puolustusvoimien määrärahat ovat kasvaneet merkittävästi viimeisten vuosien aikana. Tätä mittavaa muutostrendiä on kuitenkin vaikea hahmottaa Puolustusvoimien vuosiraportin perusteella. Kaikkien määrärahojen osalta siirtyvien erien kasvu on ollut vuodesta 2015 vuoteen 2019 yli 500 milj. euroa (116 %).

Tämä selkeä siirtyvien erien kasvutrendi olisi tullut nostaa selvemmin esiin, analysoida sen syitä ja seurausvaikutuksia sekä tarkastella korjaavia toimenpiteitä tilanteen parantamiseksi. Siltä osin kuin kyse ei ole liian etupainoisesta budjetoinnista, vaan seurausta todellisista viiveistä suorituskykyjen rakentamisessa, ilmiön vaikutukset tulisi tuoda selvemmin esille. Myös muista siirtyviin eriin ja niiden hallinnointiin liittyvistä toiminnallisista vaikutuksista tulisi raportoida.

Puolustusvoimien kiinteistömenoihin kohdistuu useita muutostekijöitä. Kokonaiskuvan saamiseksi Puolustusvoimien tulisi jatkossa esittää vuosiraportoinnissaan erilaisten säästöohjelmien ja tiloista luopumisten sekä valtion vuokrajärjestelmän muutosten vaikutukset kiinteistömenoihin kootusti aikasarjana vähintään neljän vuoden ajalta.

Vaikka Puolustusvoimien vuosiraportti on varsin kattava eikä sisällä oleellisia asiavirheitä, julkiseen tilinpäätösasiakirjaan sisältyvän toimintakertomuksen merkittävänä puutteena voidaan edelleen pitää



29.5.2020

VN/2326/2019
VN/2326/2019-PLM-5

Hallintopoliittinen osasto

sitä, että siinä raportoidaan hyvin niukasti Puolustusvoimien materiaalihankinnoista tai ylipäätään materiaalisesta valmiudesta, johon Puolustusvoimat käytti yhteensä noin 39 prosenttia sotilaallisen maanpuolustuksen määrärahoista materiaalin kunnossapito ja toimintamenorahoituksella tapahtuva joukkojen varustaminen mukaan lukien. Toimintakertomuksessa on syytä raportoida toiminnasta kattavasti riippumatta siitä, onko kaikille toiminnan osa-alueille asetettu varsinaisia tulostavoitteita.

Tilinpäätökseen sisältyvää talousarvion toteutumalaskelman luettavuutta tulisi parantaa taulukoimalla se siten, että taulukon sarakeotsikot säilyvät sivujen vaihtuessa.

5 Tulohajusta koskevat kehittämistarpeet

Hallinnonalan sisäiseen kehittämiseen vaikuttavat valtionhallinnon linjaukset ja toimintamallit erityisesti hallitusohjelman toimeenpanosta sekä talousarvion valmistelusta, toimeenpanosta ja seurannasta. Lisäksi kehittämisessä otetaan huomioon valtionalouden tarkastusviraston kannanotot ja suositukset.

Tulohajukseen liittyvät kehittämistarpeet:

1. Puolustusvoimien tulohajauksessa on vuodesta 2018 alkaen käytetty puolustuselontekoon perustuvaa tavoitehierarkiaa. Hierarkian tarkoituksena on muodostaa alusta, johon integroidaan toiminnan ja talouden suunnittelun ja seurannan prosessit sekä lopputuotteet. Tavoitehierarkian toimivuutta ja muutostarpeita on tarpeen arvioida valmisteltaessa seuraavaa puolustuselontekoa.
2. Tulossopimusta uudistettiin vuoden 2019 aikana siten, että se tukisi aiempaa paremmin hallitusohjelman ja talousarvion toimeenpanoa. Sisällön strategisuutta vahvistettiin muun muassa kytkemällä sen sisällöt suoraan hallitusohjelmaan sekä vähentämällä oleellisesti sopimukseen aiemmin sisältyneitä hankkeita ja toimenpiteitä. Uudistuksiin liittyen on tarpeen arvioida myös sopimuksen raportointimenettelyjä.

Puolustusvoimien ohjausjärjestelmää (VTV 17/2017) koskevassa tulokellisuustarkastuskertomuksessaan valtionalouden tarkastusvirasto nosti esille ministeriön ja Puolustusvoimien ohjaussuhteen ja tulohajauksen. Tarkastusvirasto totesi kannanottonaan muun muassa, että onnistuminen strategisemmassa tulohajausmallissa edellyttää huomion kiinnittämistä siihen, miten strateginen ohjaus määritellään ja miten se yhdistyy pitkän aikavälin taloussuunnitteluun.

6 Toimenpiteet VTV:n vuosittilintarkastuksen johdosta

Valtionalouden tarkastusviraston (VTV) tilintarkastuskertomus ei sisällä Puolustusvoimia koskevia laillisuushuomautuksia. Puolustusvoimat on noudattanut talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä. Puolustusministeriöllä ei ole huomautettavaa VTV:n tarkastuksen johdosta.

Puolustusministeri

Antti Kaikkonen

Kansliapäällikkö

Jukka Juusti

Tiedoksi PLM toimintayksiköt
PE/suunnitteluosasto