

10.6.2024

VN/6999/2024
VN/6999/2024-PLM-4

Pääesikunta

Puolustusministeriön kannanotto Puolustusvoimien vuoden 2023 tilinpäätöksestä

1. Tilinpäätöskannanoton perusteet

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

Puolustusministeriön kannanotto Puolustusvoimien vuoden 2023 tilinpäätöksestä perustuu:

- puolustusministeriön ja Puolustusvoimien väliseen vuoden 2023 tulossopimukseen
- Puolustusvoimien tilinpäätökseen ja toimintakertomukseen vuodelta 2023
- Puolustusvoimien vuosiraporttiin vuodelta 2023
- puolustusministeriön toimintayksiköiltä pyydettyihin lausuntoihin sekä
- Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomukseen ja siihen liittyvään tilintarkastajan vuosiyhteenvetoon.

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

2. Puolustusvoimien toiminta suhteessa hallinnonalan strategisiin linjauksiin

Puolustusvoimien toiminta on vastannut hyvin hallinnonalan strategisiin linjauksiin ja sotilaallisen toimintaympäristön asettamiin ajankohtaisiin haasteisiin. Puolustusvoimat on täyttänyt lakisääteiset tehtävänsä ylläpitämällä valmiuden ennaltaehkäistä ja torjua Suomeen kohdistuva sotilaallinen voimankäyttö ja sillä uhkaaminen. Riittävät alueellisen koskemattomuuden ja sen valvonnan suorituskyvyt on varmistettu, ja alueellinen koskemattomuus on turvattu.

Sotilaallisen turvallisuusympäristön muutos ja Suomen sotilaallinen liittoutuminen Natoon ovat ohjanneet puolustuskyvyn kehittämistä ja Puolustusvoimien toimintaa. Puolustusjärjestelmän pitkän aikavälin kehittämisen ja Naton puolustussuunnittelun yhteensovittaminen on käynnistetty ja sen asettamat tavoitteet toteutuvat vaiheittain osana pitkän aikavälin kehittämistä. Suomen kannan edistäminen Naton eri rakenteissa edellyttää Puolustusvoimilta jatkossakin aktiivista valmistelua ja vaikuttamista. Yhteistyötä puolustushallinnon sisällä on kehitettävä edelleen vastaamaan Natossa jäsenenä toimimisen arkea ja käytänteitä.

Suomen sotilaallista puolustuskykyä on kehitetty suunnitelmallisesti ja pitkäjänteisesti. Puolustusvoimat on turvannut materiaalista suorituskykyä kriittisen materiaalin hankinnoilla ja Ukraina luovutettujen suorituskykyjen korvaushankinnoilla. Suomen puolustuskyvyn kannalta keskeisten strategisten

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 31
00131 Helsinki

Eteläinen Makasiinikatu 8 0295 16001
Helsinki +358 295 16001

kirjaamo.plm@gov.fi
www.defmin.fi

suorituskykyhankkeiden toimeenpanoa on jatkettu. Puolustusvoimat on suunnitellut ja toimeenpannut Suomen Ukrainalle antamaa puolustusmateriaali- ja koulutustukea.

3. Arvio toiminnan tuloksellisuudesta ja resurssien käytöstä

Puolustusvoimat on ylläpitänyt tilannekuvan toimintaympäristöstä vaaditulla tasolla, alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja turvaamisen suorituskyky on ylläpidetty vaatimusten mukaisena ja valmiutta on säädelty toimintaympäristön vaatimusten mukaisesti. Puolustusvoimat on ylläpitänyt kyvyn torjua sotilaallisen voiman käyttöä puolustus suunnitelman mukaisesti. Yhdistetty tilannekuva on mahdollistanut riittävän puolustusvalmiuden sekä tarvittavan reagointikyvyn.

Puolustusvoimat on kyennyt pääosin tukemaan muita viranomaisia pyydytyllä tavalla. Virka-aputehtäviä toteutettiin hieman enemmän kuin aikaisempina vuosina. Virka-apuun rinnasteisten tehtävien määrän nousu aiheutui lähinnä poliisille ja Rajavartiolaitokselle rajaturvallisuustilanteen takia annetusta virka-avusta. Viranomaisyhteistyö on ollut kansainvälisestä turvallisuustilanteesta johtuen aktiivista.

Puolustusvoimat on osallistunut sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin valtiojohdon päätösten mukaisesti. Suomalaisten osallistuminen YK:n johtamaan MINUSMA-operaatioon Malissa päättyi vuonna 2023.

Puolustusvoimat on kehittänyt puolustusyhteistyöllä ja kansainvälisellä harjoitustoiminnalla valmiutta, yhteensopivuutta ja yhteistoimintakykyä Naton johtamisrakenteessa ja liittolaisten kanssa. Kansainvälisen harjoitustoiminnan taso ja määrä ovat nousseet liittolaisten osallistumisen lisääntyessä Puolustusvoimien harjoituksiin sekä Puolustusvoimien osallistuessa aktiivisesti Naton johtamisrakenteen harjoituksiin. Isäntämaatuen antamisen ja ulkopuolisen sotilaallisen avun vastaanottamisen edellyttämiä kansallisia järjestelyjä ja niiden testaamista kehitettiin.

3.1. Tuotokset ja laadunhallinta

Puolustusvoimien tärkeimmät tuotokset ovat suorituskykyiset joukot ja järjestelmät, joilla toteutetaan lakisäätteisiä tehtäviä. Nämä sodan ajan joukot arvioidaan Puolustusvoimien sisäisessä prosessissa. Tulossopimuksessa oli numeerisia mittareita sisältäviä tuotosten ja laadunhallinnan tunnuslukuja ja seurantakohteita asevelvollisten koulutukselle sekä lento- ja alustoiminnalle.

Varusmieskoulutus kyettiin toteuttamaan käytännössä ensimmäistä kertaa koulutus uudistuksen jälkeen suunnitelman mukaisena ja sille asetetut laadulliset ja määrälliset tavoitteet pääasiallisesti saavutettiin. Koulutettujen varusmiesten määrä jäi noin tuhat henkilöä alle asetetun tavoitteen. Tähän on vaikuttanut edelleen korkeahko palveluksen aikainen poistuma sekä ennakoitua pienempi palvelukseen astuneiden määrä. Varusmiesten loppukyselyiden tulokset olivat korkealla tasolla, ja varusmiesten maanpuolustustahto nousi kaikkien aikojen parhaaksi vuoden 2023 aikana.

Reservin koulutuksen määrä pidettiin turvallisuusympäristössä tapahtuneiden muutosten jälkeen korkealla tasolla. Koulutettavien reserviläisten tavoitemäärää nostettiin 29 500 reserviläiseen. Reserviläisiä koulutettiin yhteensä 28 229. Vuoden 2025 tulossopimuksen valmistelun yhteydessä tarkastellaan kertausharjoituksissa koulutettujen reserviläisten lukumäärää koskevan tunnusluvun tarkoituksenmukainen muotoilu, tavoiteasetanta ja raportointi huomioiden se, että osa reserviläisistä osallistuu useampaan kuin yhteen kertausharjoitukseen vuoden aikana. Reserviläiset olivat erittäin tyytyväisiä saamaansa koulutukseen ja palautekyselyjen tulokset pysyivät korkealla tasolla. Puolustusvoimien vapaaehtoisissa harjoituksissa koulutettujen määrä oli edelleen selvästi alle asetetun 12 000 koulutetun tavoitemäärän.

Ilmavoimien pääkalustolla lennettiin noin 70 tuntia enemmän ja kuljetushelikopterikalustolla 20 tuntia vähemmän kuin edellisellä vuonna. Merivoimien taistelualusvuorokausien määrä oli 30 tuntia alhaisemmalla tasolla kuin vuonna 2022. Lentotuntien ja alusvuorokausien määrä riippuu operatiivisesta tarpeesta, henkilöstön koulutustarpeesta ja muista tukitarpeista. Kaluston käytettävyys vaikuttaa myös suoritettuihin.

3.2. Toiminnallinen tehokkuus

Puolustusvoimien toiminnallisen tehokkuuden tärkein mittari on tarkoituksenmukainen organisaatio ja toimintamalli siten, että sodan ajan suorituskyky (sodan ajan joukot) kyetään tuottamaan mahdollisimman kustannustehokkaasti asetetuista suorituskykyvaatimuksista tinkimättä.

Tulosopimuksen mukaan Puolustusvoimien tulee muun muassa varmistaa materiaalisen valmiuden parantaminen ja suorituskykyjen oikea-aikainen rakentuminen sekä strategisten hankkeiden toimeenpano. Puolustusministeriön ratkaisuvalltaan kuuluvat hankinnat käsiteltiin puolustushallinnon kaupallisessa johtoryhmässä. Johtoryhmää on informoitu hankintojen eri vaiheista ja johtoryhmän antamat linjaukset on huomioitu hankintojen jatkovalmistelussa. Hankintayksiköiden valmisteleva materiaali on ollut pääosin laadukasta. Lisäksi puolustusministeriölle toimitetaan kuukausittain raportti kriittisen lisämateriaalin hankintojen tilanteesta. Puolustusministeriö on julkaissut joulukuussa 2023 ohjeen puolustushallinnon hankinnoista ja irtaimen omaisuuden luovuttamisesta (VN/18721/2022-PLM-4, 20.12.2023). Ohjeessa on koottu ja selkeytetty pääasiassa jo olemassa olevia käytänteitä ja sen odotetaan jalkautuvan Puolustusvoimien käytännön työhön. Ohjeen täytäntöönpanosta on keskusteltu Pääesikunnan ja puolustusministeriön kesken vuonna 2024.

Puolustusvoimat raportoi vuosiraportissaan puolustusministeriölle kaupallisen valmistelun keskeisimmistä haasteista ja toimenpiteistä, joihin niiden ratkaisemiseksi on ryhdytty. Hankintatoimintaa on ruuhkauttanut lisääntyneiden määrärahojen myötä kasvanut hankintojen lukumäärä sekä puolustusmateriaalihankintojen markkinoiden ylikuumentuminen Ukrainan sodasta aiheutuen. Puolustusvoimat on pyrkinyt kehittämään ja tehostamaan hankintatoiminnan prosessejaan. Vuosiraportoinnissa ei ole tuotu esille, mihin hankintatoiminnan prosesseihin toteutetut kehittämis- ja tehostamistoimet ovat kohdistuneet. Puolustusmateriaalihankintojen siirtyvien erien määrä kasvoi huomattavasti edelliseen vuoteen verrattuna. Siirtyviä eriä on tarkasteltu jäljempänä kappaleessa 3.5.

Vuonna 2023 jatkettiin puolustusmateriaalitukea Ukrainalle. Tasavallan presidentti teki päätöksen Ukrainalle kansainvälisenä apuna luovutettavasta puolustusmateriaalista kymmenen puolustustarvikepupaketin osalta. Päätöksiä Ukrainalle luovutettavasta puolustusmateriaalista on tehty kuluneiden vuosien aikana yhteensä 21. Puolustusvoimille korvataan lisätalousarviomenettelyn kautta luovutetun materiaalin tilalle hankittavat suorituskyvyt. Puolustusministeriön ja Puolustusvoimien väliset ohjaus-, raportointi- ja yhteistoimintamekanismit ovat hyvällä tasolla puolustusmateriaalituen käytännön valmistelutyössä.

Puolustusministeriö on pyytänyt 13.3.2023 antamallaan ohjauskirjeellä Pääesikunnalta selvitystä Ukrainaan luovutettavaksi päätettyjen suorituskykyjen korvaamiseksi tehdyistä tai suunnitelluista hankinnoista. Pääesikunta on toimittanut puolustusministeriölle ohjauskirjeen mukaiset selvitykset kunkin puolustusmateriaalitukiesityksen osalta. Ohjauskirjeen sisältö on otettava huomioon myös tulevaisuudessa Pääesikunnan laatimissa esityksissä. Selvityksissä on tuotava selkeästi esille, mihin arvio korvattavan materiaalin kustannuksista perustuu. Ukrainalle annettavaa tukea on käsitelty säännöllisesti puolustushallinnon eri johtoryhmissä. Ukrainalle annettavan puolustusmateriaalituen korvaushankintoihin myönnetyllä rahoituksella tehtävien hankintojen tilanteesta on raportoitu säännöllisesti muun muassa materiaali poliittiselle johtoryhmälle (MAJO) samaan tapaan kuin kriittisen materiaalin (KRIMAT) hankinnoista. Lisäksi Puolustusministeriö ja Pääesikunta suunnittelevat ja valmistelevat yhteistyössä myös pidemmällä aikajänteellä Ukrainalle annettavaa tukea.

F-35 ja Laivue 2020 -hankkeiden etenemisestä on toimitettu erillisraportit puolustusministeriölle sovittun käytännön mukaisesti. Erillisraportit käsitellään strategisten hankkeiden ohjausryhmässä. F-35-hankkeen riskit liittyvät pitkälti kustannusten nousuun. Laivue 2020 -hankkeen jatkon ja aikataulun turvaamisen näkökulmasta oli erittäin tärkeää, että sopimusmuutosneuvottelut vietiin läpi onnistuneesti vuoden 2023 aikana. Hankkeen riskitaso suorituskyvyn, aikataulun ja kustannusten osalta on edelleen korkea. Tämän vuoksi Laivue 2020 -hankkeen etenemistä ja riskejä on jatkossakin seurattava normaalin raportoinnin lisäksi operatiivisen ohjausryhmän kautta viikkotasolla ja muiden ohjausryhmien välityksellä säännöllisesti.

Strategisten kumppanien palveluiden saatavuus ja valmius on kyetty varmistamaan. Kumppanuuk-sien hallinta ja kehittäminen ovat Puolustusvoimien toiminnan vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden näkökulmasta erittäin tärkeitä. Toimintaympäristön muuttumisen myötä sotilaalliseen huoltovarmuuteen, varautumiseen ja poikkeusolojen toimintaan liittyvät vaatimukset korostuvat kaikissa kumppanuuden muodoissa. Puolustusministeriö muistuttaa, että kaupallis-juridinen asiantuntemus tulee olla mukana kumppanuuksien valmistelussa jo varhaisessa vaiheessa.

Puolustusvoimat on raportoinut vuosiraportissa saavuttaneensa sille asetetun tulostavoitteen kumppanuuksien palvelujen ja valmiuden varmistamisesta kaikissa oloissa kustannustehokkaasti. Samalla raportoinnissa on kuitenkin tuotu esille kustannustehokkuuden arviointitoimintaan perustuen, että kumppanuussopimuksiin kirjatut periaatteelliset vaatimukset yritysten kustannustehokkuudesta ja sen kehittämisestä eivät kaikilta osin täyty. Puolustusvoimilta pyydetään tarkemmat perustelut, miksi kyseinen tulostavoite on arvioitu saavutetun, vaikka raportoidun mukaisesti joidenkin kumppanuuksien osalta kustannustehokkuus ei täytä kumppanuussopimukseen kirjattuja vaatimuksia. Lisäksi Puolustusvoimia pyydetään kuvaamaan, mitä konkreettisia korjaavia toimenpiteitä kumppanien kanssa on käynnistetty kustannustehokkuuden saamiseksi vaaditulle tasolle.

Julkisen talouden sopeuttaminen on ajankohtainen haaste koko valtionhallinnossa ja myös kiinteistömenoja suhteessa talouden näkyymiin on tarkasteltava strategisella tasolla. Puolustusministeriön hallinnonalan suorituskykyinvestoinneista aiheutuu pitkällä aikavälillä pysyviä kiinteistömenoja. Menojen kasvun hillitsemiseksi vuonna 2023 vahvistetun kiinteistömenosäästöjen toimenpideohjelman toimenpidelinjojen tueksi tulisi asettaa konkreettisia säästötavoitteita sekä määritellä riittävät kannusteet tilankäytön tehokkuuden parantamiseksi ja luopumisten aikaansaamiseksi. Naton puolustus suunnittelun yhteensovittaminen kansalliseen puolustukseen etenee ja Naton turvallisuusinvestointiohjelman (NSIP) toimintamallin jalkauttaminen vaatii vielä panostusta, jotta liittoutumisen hyödyt ovat täysimääräisesti saavutettavissa myös tilahallinnassa.

Puolustusvoimien tilahallinnan kustannuskehitys on jatkossakin jyrkän nousujohteista muun muassa merkittävistä suojatila- ja suorituskykyinvestoinneista johtuen. Lisäksi käynnistymättä jääneet rakennushankkeet tulevat siirtyessään aiheuttamaan kustannuspaineita tuleville vuosille. Asetettu pitkän tähtäimen tavoite säästää kiinteistömenoissa sekä julkisen talouden sopeuttamisen tarve edellyttävät lähivuosina erittäin kriittistä tiloihin ja alueisiin liittyvien kustannusten hallintaa.

Puolustusvoimien toimitilastrategian uudistamistyö on edistynyt vuoden 2023 aikana ja sen arvioitiin valmistuvan vuoden 2024 ensimmäisen neljänneksen loppuun mennessä. Puolustusvoimien toimitilastrategia ei kuitenkaan valmistunut vielä raportissa esitettyyn ajankohtaan mennessä. Puolustusvoimien ja Puolustuskiinteistöjen välinen yhteistoiminta on Puolustusvoimien kiinteistöjärjestelmäuudistuksen jälkeen vakiintunut. Vaikka yhteistoiminta on raportoinnissa todettu toimivaksi, puolustusministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että Puolustuskiinteistöjen päättäjätyytyväisyyskyselyn perusteella tyytyväisyys sen toimintaan on kääntynyt hienoiseen laskuun lähes kaikilla mitatuilla osaluilla. Puolustusvoimien ja Puolustuskiinteistöjen välisen yhteistoiminnan kohentaminen edellyttää myös Puolustusvoimilta vahvaa sitoutumista kehittämiseen.

Useiden tilahallinnan yksittäisten investointihankkeiden kustannuksissa todetaan rakennusalan yleisestä laskusuhdanteesta huolimatta tapahtuneen merkittävää nousua. Osittain kustannusten nousua selittävät inflaatiokehitys, maailmantalouden epävakaus ja turvallisuustilanteen aiheuttamista konflikteista johtuva kriittisten teollisten komponenttien saatavuusongelma. Kustannusten nousua on kuitenkin monelta osin mahdollista hillitä myös puolustusministeriön hallinnonalan toimenpitein kehittämällä tilahallinnan sisäisiä prosesseja ja ohjaamalla käyttäjän tarpeiden määrittelyä.

Puolustusvoimat on vuoden 2023 aikana irtisanonut 59 tilahallinnan kohdetta ja Puolustuskiinteistöt on purkanut noin 150 irtisanottua rakennusta. Puolustusvoimien tilojen käytön tehokkuuden mittaamiseen ei ole onnistuttu kehittämään luotettavia mittareita. Toimistotilojen laskennallinen tilatehokkuus ei ole parantunut valtion toimitilastrategian tavoitteen mukaisesti. Merkittävää kehittämis- ja tehostamispotentiaalia on erityisesti toiminnan tiloissa, joita Puolustusvoimien tilakanta pääosin edustaa.

Tulosopimukseen sisältyi tunnuslukuja toiminnalliselle tehokkuudelle (taloudellisuus, tuottavuus ja maksullisen toiminnan kannattavuus). Toiminnalliselle tehokkuudelle asetettujen tunnuslukujen tavoitearvot saavutettiin keskeisiltä osin. Kertausharjoitusvuorokausien määrän kasvu vaikutti reserviläispäivän hintaan, joka oli edellisvuotta alhaisempi. Koulutettujen varusmiesten määrä oli 82 prosenttia varusmiespalvelukseen tulleista jääden alle tulosopimuksessa asetetun tavoitetason (85 %). Valtion sopimusratkaisun mukaiset palkkausten tarkistukset nostivat henkilötyövuoden hintaa.

3.3. Henkilöstövoimavarojen hallinta

Puolustusvoimien henkilöstövoimavarojen hallinta on ollut asetettujen tavoitteiden mukaista. Puolustusvoimat on sopeuttanut henkilöstön käyttöä vastaamaan toimintaympäristön muutoksia ja Natojäsenyyttä. Vuoden 2022 toisessa lisätalousarviossa myönnettyillä määrärahoilla palkatulla lisähenkilöstöllä on tuettu Puolustusvoimien valmiutta, asevelvollisten koulutusta, reservin kouluttamista, materiaalin kunnossapitoa sekä merkittävästi lisääntyneiden tehtävien toteuttamista. 90 prosenttia vuoden 2021 puolustuselonteossa linjatun lisähenkilöstön (500 henkilötyövuotta) vuodelle 2023 kohdennetuista tehtävistä on täytetty. Sopimussotilaiden määrän pysyvä lisääminen tehostaa koulutus toimintaa ja parantaa rekrytointipohjaa Puolustusvoimien tehtäviin.

Vuosi 2023 kuormitti edellisten vuosien tapaan henkilöstön työkykyä ja hyvinvointia. Henkilöstön jakamiseen on kiinnitetty erityistä huomiota ja Puolustusvoimien työilmapiiri on edelleen hyvällä tasolla. Henkilöstön toimintakyvyn ja työhyvinvoinnin ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi on lisätty Puolustusvoimien ja yhteistyötahojen välistä yhteistyötä ja koulutusta.

Varusmiesten loppukyselyiden tulokset ja arvio koulutuksen laadusta ovat olleet edelleen erinomaisia. Vapaaehtoisen asepalveluksen suorittaneiden naisten määrä laski hieman. Varusmiesten ja reserviläisten päivärahoja ja reserviläisten korvauksia korotettiin elinkustannusten nousua vastaavasti.

Naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittaville maksettavaa varusrahaa korotettiin 1.1.2023 lukien.

Puolustusvoimat on toteuttanut toimenpiteitä tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Tästä huolimatta tasa-arvon, yhdenvertaisuuden ja työtyytyväisyyden kokemukset ovat edelleen sukupuolittuneita. Aktiivisia toimia erojen kaventamiseksi on jatkettava.

3.4. Hallitusohjelman toimeenpanoon liittyvät toimenpiteet

Hallitusohjelman toimeenpanoon liittyen oli havaittavissa seuraavia poikkeamia:

- Asevelvollisten taloudellisia etuuksia kehitettiin osittain. Naisten varusrahaa korotettiin 1.1.2023 alkaen 0,50 eurosta 1,50 euroon päivältä. Merkittävimmät asevelvollisten taloudellisten etuuksien korotusesitykset (muun muassa päivärahojen tasokorotus, ruokaraha, valmiusyksiköissä palvelevien varusmiesten lisäpäiväraha ja kotiuttamisraha) eivät toteutuneet. Pääesikunta teki myös vakiomuotoiset esitykset reserviläispalkan korottamisesta 1.5.2023 alkaen ja päivärahojen korottamisesta 1.1.2024 alkaen. Nämä esitykset hyväksyttiin puolustusministeriön asetusmuutoksilla.
- Toimitilakustannusten nousun hillitsemiseksi laadittu toimenpideohjelma vahvistettiin maaliskuussa 2023. Ohjelmaan sisältyviä säästötoimenpiteitä on osin käynnistetty. Osa niistä käynnistetään Puolustusvoimien toimitilastrategian valmistumisen myötä. Uudistettu Puolustusvoimien toimitilastrategia ei valmistunut vuoden 2023 aikana.

3.5. Määrärahojen käyttö

Sotilaalliseen maanpuolustukseen käytettiin yhteensä noin 1 140 milj. euroa edellisvuotta enemmän määrärahoja (pl. alv). Lisäyksestä 471 milj. euroa kohdistui monitoimihävittäjien (F-35) hankintaan ja 498 milj. euroa puolustusmateriaalihankintoihin (ml. Laivue 2020 -hanke ja tuki Ukrainalle). Puolustusvoimien toimintamenomäärärahoja käytettiin yhteensä noin 170 milj. euroa enemmän kuin vuonna 2022. Puolustuskyvyn kehittäminen ja vahvistaminen, toiminnan ja valmiuden tason ylläpitäminen turvallisuustilanteen edellyttämällä tasolla, Ukrainalle annettavan puolustusmateriaali- ja koulutustuen jatkaminen, Nato-jäsenyyden edellyttämät toimenpiteet sekä yleinen kustannustason nousu nostivat osaltaan määrärahan käyttöä edellistä vuotta huomattavasti korkeammalle tasolle.

Toimintamenomäärärahojen käyttöä lisäsi henkilöstömenojen kasvu noin 58 milj. eurolla edelliseen vuoteen verrattuna. Kasvu aiheutui pääosin valtion sopimusratkaisuun perustuvista palkkausten tarkistuksista ja vuoden 2021 puolustuslonteon mukaisesta Puolustusvoimien henkilöstömäärän asteittaisesta kasvattamisesta. Materiaalin kunnossapidon menot (pl. palkat) nousivat noin 71 milj. eurolla. Kunnossapitoon on kohdennettu lisärahoitusta materiaallisen suorituskyvyn ylläpitämiseksi ja järjestelmien käytettävyyden turvaamiseksi muuttuneessa toimintaympäristössä. Toiminnan ja valmiuden tason ylläpitäminen korkeana on näkynyt muun muassa kansainvälisen harjoitustoiminnan volyymin kasvuna ja kertausharjoituksissa koulutettujen suurena määränä.

Puolustusvoimien kiinteistömenot olivat noin 36 milj. euroa enemmän kuin edellisenä vuonna. Kiinteistömenojen kasvuun vaikuttivat toimitilojen vuokrasopimusten indeksikorotus sekä toimitila- ja rakennetarveinvestoinneista aiheutunut pääomavuokravaihtelu. Kiinteistömenoihin suunniteltua määrärahaa siirtyi seuraavalle vuodelle 2,3 milj. euroa, josta 0,5 milj. euroa on tuloutusta kansainvälisten harjoitusten isäntämaatuen majoituksista ja noin 1,6 milj. euroa Puolustuskiinteistöjen hyvittämiä Pansio-tilahankkeen vuokra- ja sähkömaksuja sekä 0,2 milj. euroa siirtyviä palvelujen hankintoja.

Puolustusvoimilta siirtyi vuoden 2023 tilinpäätöksessä määrärahoja vuodelle 2024 yhteensä noin 3 732 milj. euroa kaikki momentit huomioon ottaen. Toimintamenomäärärahoissa siirtyvä erä oli 259 milj. euroa ja momentin 27.10.18 puolustusmateriaalihankinnoissa 2 072 milj. euroa. Noin 35 % puolustusmateriaalihankintojen (pl. F35-hanke) siirtävistä eristä aiheutui kriittisen materiaalin hankinnoista. Laivue 2020 -hankkeen vuonna 2023 käytettävissä olleista määrärahoista ja FMS-hankinnoista siirtyi yhteensä noin 775 milj. euroa. Noin kolme neljäsosaa vuodelle 2023 siirtyneistä määrärahoista (pl. F35-hanke) oli sopimuksiin sidottua. Monitoimihävittäjien hankintaan myönnetyn määrärahan osuus siirtävistä eristä oli 1 344 milj. euroa. Siihen vaikutti hävittäjänhankinnan tilausvaltuuden FMS-sopimusten maksatusajankohdan muutos vuonna 2023. Sotilaallisen kriisinhallinnan osuus siirtävistä eristä oli 54,2 milj. euroa. Siirtävistä eristä merkittävä osa on syntynyt muista kuin Puolustusvoimien toiminnasta johtuvista syistä.

Siirtyvien erien määrä kasvoi huomattavasti edelliseen vuoteen verrattuna. Hankintatoiminnan prosesseja on pyritty aktiivisesti kehittämään ja tehostamaan, mutta lisääntyneet määrärahat ovat kasvattaneet valmisteltavien hankintojen määrää huomattavasti aiheuttaen viiveitä hankintojen kaupalliseen ja tekniseen valmisteluun. Kriittisen materiaalin hankintojen ja Ukraina luovutetun materiaalin korvaavien hankintojen priorisointi osin muiden hankintojen edelle on aiheuttanut osaltaan myös

viiveitä puolustusmateriaalihankintojen toteutukseen. Puolustusmateriaalin markkinat ovat ylikuumentuneet ja ruuhkautuneet Ukrainan sodan ja vallitsevan turvallisuustilanteen vuoksi, mikä asettaa haasteita puolustusmateriaalin saatavuudelle sekä pidentää materiaalien toimitusaikoja.

Talousarvioon esitettävien määrärahojen tulee aina pohjautua perusteltuihin oletuksiin määrärahojen käytöstä ja käytön ajoittumisesta. Hankintojen liian etupainoinen budjetointi on huomionarvoinen tekijä lähes kaikissa siirtyvissä erissä momentista riippumatta. Hankintojen rahoitusprofiili tulee tarvittaessa korjata talousarvio- ja lisätalousarviomenettelyssä vastaamaan toimitus- ja maksuaikataulua. Pysyvä tilanteen korjaaminen edellyttää kuitenkin sitä, että uusiin tilausvaltuuksiin sisällytetään hankinnat realistisilla rahoitusprofiileilla. Siirtyvien erien välttämiseksi ei tulisi käyttää poikkeuksellisia maksujärjestelyjä, vaan olisi ensisijaisesti harkittava muita keinoja. Toimenpiteet siirtyvien erien minimoimiseksi tulee valmistella ja käsitellä yhteistyössä puolustusministeriön kanssa.

4. Puolustusvoimien vuosiraportoinnin laatu ja riittävyys

Valtioneuvoston selonteiden (VNS 8/2021 vp, VNS 1/2022 vp, VNS 3/2022 vp) arviot toimintaympäristöstä sekä puolustuksesta ja sen kehittämisestä muodostavat tuloksellisuuden kokonaiskuvan, johon seuranta- ja raportointitietoja verrataan. Kokonaisuutena Puolustusvoimien raportointi vuodelta 2023 antaa oikean ja riittävän kuvan toiminnan tuloksellisuudesta. Raportointi muodostaa johdonmukaisen kokonaisuuden, joka kattaa tulostavoitteet ja seurantakohteet sekä strategian toteuttamisen kannalta oleelliset osa-alueet. Raportointi on tukenut hyvin hallituksen vuosikertomuksen 2023 (K 2/2024 vp) ja siihen sisältyvän puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuuskuvauksen valmistelua.

Puolustusministeriössä nähdään tarpeelliseksi kehittää raportointia edelleen seuraavilta osin:

- Tulostavoitteiden toteutumisen arvioinnissa vuosiraportin liitteessä 1 Puolustusvoimat ei ole järjestelmällisesti ottanut kantaa kaikkien osatavoitteiden toteutumiseen tai peilannut tulos-/osatavoitetta asetettujen mittareiden kautta. Tämä vaikeuttaa asetettujen tulostavoitteiden saavuttamisen arviointia. Puolustusvoimia pyydetään jatkossa kiinnittämään huomiota siihen, että tulos-/osatavoitteiden toteutumista arvioidaan muun laadukkaan analyysin lisäksi riittävän selkeästi asetettujen arviointiperusteiden ja/tai mittareiden näkökulmasta.

Esimerkkinä edellä mainitusta puolustusministeriö nostaa esille tavoitteen ”Henkilöstön toimintakykyä sekä työkykyä ja -hyvinvointia kehitetään” toteutumisen arvioinnin. Tavoitteen osalta mittareiksi on määritelty työilmapiirikysely ja sairauspoissaolot, joiden perusteella on ollut tarkoituksena laatia asiantuntija-arvio. Puolustusvoimat on arviossaan avannut työkykyyn ja -hyvinvointiin liittyviä toimiaan laadukkaasti, mutta liitteen 1 arviossa ei ole viitattu lainkaan työilmapiirikyselyn tuloksiin tai sairauspoissaolojen kehitykseen. Mikäli näitä tekijöitä avataan tarkemmin muissa liitteissä, olisi myös tulostavoitteita koskevassa liitteessä 1 selvyyden vuoksi hyvä viitata niihin.

- Vuosiraportti liitteineen sisältää kattavan kuvauksen kansainvälisestä puolustusyhteistyöstä. Puolustusministeriön edellisessä tilinpäätöskannanotossa esittämään pyyntöön EU-hankkeiden kuvauksesta on vastattu laajasti. Näiden myötä vuosittainen puolustusyhteistyötä koskeva raportointi on hyvällä tasolla. Puolustusministeriö kiinnittää edelleen huomiota puutteelliseen jatkuvaan tilannekuvaan ja raportointiin puolustusyhteistyön sisällöstä, kehityksestä sekä näihin liittyvistä kansainvälisistä tapaamisista ja tapahtumista, ja kehottaa Puolustusvoimia ryhtymään tämän osalta toimenpiteisiin. Myös Nato-jäsenyyteen liittyvän raportoinnin kehittäminen on keskeistä. Puolustusvoimien tulee kehittää raportointiaan ajantasaiseen ja ennakoivaan suuntaan yhteistyössä puolustusministeriön kanssa.
- Puolustusministeriö on edellyttänyt Puolustusvoimilta raportointia myös puolustusmateriaalialan kansainvälisestä yhteistyöstä. Vuosiraporttiin on lisätty osavuosisraportin tapaan erillinen liite koskien kansainvälistä puolustusyhteistyötä, mitä voidaan pitää positiivisena kehityksenä. Raportin sisällössä on kuvattava kuitenkin vielä yksityiskohtaisemmin myös puolustusmateriaalialan yhteistyötä. Uusi Euroopan unionin (EU) ja Euroopan puolustusviraston (EDA) kanssa tehtävää yhteistyötä käsittelevä vuosiraportin liite on erittäin kattava ja informatiivinen, ja se vastaa puolustusministeriön tietotarpeisiin. Samankaltaista rakennetta pyydetään käyttämään myös raportointiaessa Naton alaisuudessa tapahtuvasta puolustusmateriaaliyhteistyöstä. Raportti voisi kattaa Naton korkean näkyvyyden projektit ja yhteisrahoitteiset suorituskykyohjelmat.

Lisäksi puolustusministeriö kiinnittää huomiota jatkuvan tilannekuvan ja raportoinnin tarpeeseen kansainvälisen materiaaliyhteistyön osalta. Raportointia on edelleen syytä kehittää ennakoivaan suuntaan puolustusministeriön ja Puolustusvoimien kesken. Kahdenvälisen puolustusmateriaalihankkeiden raportoinnista on keskusteltu Puolustusvoimien kanssa, ja Puolustusvoimia pyydetään sisällyttämään sitä koskeva raportti vuoden 2024 osavuosisraporttiin ja vuosiraporttiin.

- Puolustusvoimien vuosiraportin liitteessä 12 on raportoitu Puolustusvoimien tutkimus- ja kehittämistoiminnasta pääosin riittävällä tasolla. Raportoinnissa pyydetään jatkossa huomioimaan myös hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmaan sisältyvä linjaus Venäjä-osaamisen ylläpidosta ja kehittämisestä sekä sisällyttämään vuoden 2024 vuosiraporttiin asiasta lyhyt kuvaus.

- Erilaisten tilahallinnan säästöohjelmien ja luopumisten sekä vuokrajärjestelmän muutosten taloudellisten vaikutusten seuranta ja muutosten vaikutusten vertailua edellisvuosiin vuoden 2021 kiinteistöuudistuksesta alkaen on tarkoituksenmukaista jatkaa siten, että ajankohtaiset luopumiset, hallinnolliset päätökset ja muutokset (mukaan luettuna vuonna 2022 käynnistetty kiinteistömenosäästöjen toimenpideohjelma) huomioidaan.
- Puolustusvoimien raportoinnissa esitettävät henkilöstö- ja henkilötyövuosimäärät poikkeavat Tutkihallintoa.fi-palvelussa esitettävistä määristä. Puolustusvoimia pyydetään tuomaan vuosiraportin henkilöstötoimialan tausta-aineistossa esille perusteet, miten ja miksi raportoinnissa esitetyt määrät poikkeavat Tutkihallintoa.fi-palvelun tiedoista.
- Strategisten hankkeiden puolivuositteittain tehtävät erillisraportit pyydetään liittämään vuosittain myös vuosiraportin liitteiksi (audit trail).
- Puolustusvoimien on kiinnitettävä edelleen huomiota osavuosi- ja vuosiraportissa sekä niiden liitteissä esitettyjen meno- ja kustannustietojen sekä tunnuslukujen oikeellisuuteen, vertailtavuuteen ja ristiriidattomuuteen. Raportointiin on sisällytettävä sanallinen analyysi merkittävien muutosten ja niihin johtaneiden tekijöiden osalta.

Määrärahojen käyttö on raportoitava kaikilla raporteilla ja liitteillä Valtiokonttorin nykymääritelmän mukaisesti siten, että määrärahojen käyttöön ei sisällytetä määrärahojen peruutuksia. Nettokertymän tilalla tulee käyttää termiä ”Käyttö (pl. peruutukset)”. Esimerkiksi vuoden 2023 vuosiraportissa liitteessä 2.1 momentin 27.10.18 (Puolustusmateriaalihankinnat) Kertynyt/Käytetty-sarake sisältää virheellisesti käyttönä myös momentin määrärahojen peruutukset (269,045 milj. euroa).

Lisäksi tuodaan esimerkkinä esille, että tutkimus- ja kehittämistoimintaa käsittelevän liitteen 12 taulukossa esitetyt momenttien 27.10.01 (Puolustusvoimien toimintamenot) ja 27.10.18 (Puolustusmateriaalihankinnat) yhteissummat eivät vastaa kyseisten vuosien talousarvioissa myönnettujen määrärahojen yhteissummaa tai kyseisinä vuosina käytettävissä olleen (ml. edellisiltä vuosilta siirtyneet) määrärahan määrää.

5. Tulosohjausta koskevat kehittämistarpeet

Hallinnonalan tulosohjausprosessin kehittämiseen vaikuttavat valtionhallinnon linjaukset ja toimintamallit erityisesti hallitusohjelman toimeenpanosta sekä talousarvion valmistelusta, toimeenpanosta ja seurannasta. On keskeistä, että tiedot välittyvät yhtenäisesti ja oikea-aikaisesti talousarvion valmisteluprosessin ja tulosohjausprosessin välillä. Valtiovarainministeriön suositukset yhteisestä tulossopimusmallista ja tulossopimuksen rakenteesta otetaan edelleen huomioon prosessin kehittämisessä.

Suomi sovittaa kansallisen suunnittelun (strateginen suunnittelu, selontekoprosessit, toiminta- ja taloussuunnittelu) aikataulullisesti ja sisällöllisesti yhteen keskeisten kansainvälisten suunnitteluprosessien kanssa, erityisesti huomioiden Naton puolustussuunnitteluprosessi sekä EU:n suorituskykyjen kehittämissuunnitelma. Talousarvion valmistelun ohella ministeriön hallinnonalan virastojen tavoitteita ja resursseja koskevana pääasiallisena ohjausjärjestelmänä on tulosohjaus. Puolustusministeriö ohjaa valmistelun, jossa toteutetaan Nato-jäsenyyden edellyttämät muutokset yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin, niitä edistäviin toiminnallisiin tulostavoitteisiin sekä tulostavoitteisiin tuotoille ja laadunhallinnalle ja toiminnalliselle tehokkuudelle. Tarvittavat muutokset toteutetaan myös arviointiin ja seurantaan.

Hallitusohjelman tavoitteet on sisällytetty toiminta- ja taloussuunnitelmaan, jonka tarkoituksena on antaa perusteita julkisen talouden suunnitelman ja valtiontalouden kehyspäätöksen sekä valtion vuotuisen talousarvion laadinnalle ja hallinnonalan tulosohjaukselle. Kehittämisessä otetaan edelleen huomioon VTV:n kannanotot ja suositukset strategisesta ohjauksesta ja sen kytkennästä pitkän aikavälin suunnitteluun. (VTV 17/2017, D/1026/04.07.02/2020). Tulosohjauksen soveltamisessa on tärkeää vahvistaa puolustusministeriön ja Pääesikunnan jatkuvaa vuoropuhelua suunnittelussa ja valmistelussa sekä seurannassa ja arvioinnissa.

6. Toimenpiteet VTV:n vuosilintarkastuksen johdosta

Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) tilintarkastuskertomuksen mukaan Puolustusvoimat on noudattanut talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä. Puolustusministeriöllä ei ole huomautettavaa VTV:n tarkastuksen johdosta.

Puolustusministeri

Antti Häkkänen

Kansliapäällikkö

Esa Pulkkinen

Liitteet

Jakelu

Pääesikunta

Tiedoksi

PLM Puolustusministeriö, Dani Niskanen
PLM RO Resurssipoliittinen osasto
PLM HO Hallintopoliittinen osasto
PLM PO Puolustuspoliittinen osasto
PLM Ministeriön johto, Antti Vesala
Pääesikunta suunnitteluosasto

VN/6999/2024-PLM-4

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: