



9.6.2023

VN/6630/2023
VN/6630/2023-PLM-3

Hallintopoliittinen osasto

Pääesikunta

Puolustusministeriön kannanotto Puolustusvoimien vuoden 2022 tilinpäätöksestä

1 Tilinpäätöskannanoton perusteet

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

Puolustusministeriön kannanotto Puolustusvoimien vuoden 2022 tilinpäätöksestä perustuu:

- puolustusministeriön ja Puolustusvoimien väliseen vuoden 2022 tulossopimukseen
- Puolustusvoimien tilinpäätökseen ja toimintakertomukseen vuodelta 2022
- Puolustusvoimien vuosiraporttiin vuodelta 2022
- puolustusministeriön toimintayksiköiltä pyydettyihin lausuntoihin sekä
- Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomukseen ja siihen liittyvään tilintarkastajan vuosiyhteenvetoon.

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

2 Puolustusvoimien toiminta suhteessa hallinnonalan strategiaan linjauksiin

Puolustusvoimien toiminta on vastannut hyvin hallinnonalan strategiaan linjauksiin ja sotilaallisen toimintaympäristön asettamiin haasteisiin. Puolustusvoimat on täyttänyt lakisääteiset tehtävänsä ylläpitämällä toimintaympäristöön suhteutettua ennaltaehkäisevää kynnystä sotilaallisen voiman käytölle ja kykyä torjua Suomeen kohdistuvat hyökkäykset.

Suomen ja Euroopan turvallisuusympäristö muuttui perustavanlaatuisesti Venäjän hyökättyä Ukrainaan helmikuussa 2022. Puolustusvoimat on kyennyt tarkentamaan toimintaansa ja suunnitelmiaan vastaamaan muuttunutta turvallisuustilannetta. Toiminnan ja valmiuden tasoa on nostettu ja ylläpidetty, kriittisen materiaalin hankintoja on toimeenpantu ja kyky suunniteltujen materiaalihankkeiden toimeenpanoon on turvattu. Puolustusvoimille myönnetty lisärahoitus mahdollisti toiminnan vaaditulla tasolla. Lisäksi Puolustusvoimat on suunnitellut ja toimeenpannut Suomen Ukrainalle antamaa puolustusmateriaali- ja koulutustukea.

Suomen päätöksellä hakea Pohjois-Atlantin liiton (Nato) jäsenyyttä on ollut merkittävä vaikutus Puolustusvoimien toimintaan. Se on vaikuttanut asetettujen tulostavoitteiden saavuttamiseen ja sen kautta Puolustusvoimille on ohjattu tehtäviä. Liittoutumisen vaikutukset on otettu huomioon Puolustusvoimien toiminnassa ja sotilaallista integraatiota on edistetty suunnitellun mukaisesti.

Puolustuskyvyn vahvistamista jatketaan. Puolustuskykyä tulee kehittää muuttuneen toimintaympäristön vaatimusten mukaisesti siihen osoitetuilla lisäresursseilla.

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.



9.6.2023

VN/6630/2023
VN/6630/2023-PLM-3

Hallintopoliittinen osasto

Puolustusvoimat on osallistunut kansainväliseen puolustusyhteistyöhön annetun ohjauksen mukaisesti ja se on kyennyt sopeuttamaan toimintansa turvallisuustilanteen vaatimuksiin. Viime vuosina rakennettua puolustusyhteistyöverkostoa on kyetty hyödyntämään Venäjän hyökkäyssodan alettua ja Naton jäsenyysprosessin aikana. Kansainvälisen harjoitustoiminnan määrä kasvoi kahdeksalla uudella sekä kahdellatoista muuttuneella harjoituksella ja tavoitteet sen osalta saavutettiin. Isäntämaatuen kansallisten järjestelyiden suunnittelua ja kehittämistä jatkettiin.

Puolustusvoimat on kyennyt tukemaan muita viranomaisia pyydytällä tavalla ja Puolustusvoimien valmius tukea muita viranomaisia on varmistettu yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa.

Puolustusvoimat on osallistunut sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin valtiojohdon päätösten mukaisesti. Kosovon KFOR-operaation vahvistaminen vuoden 2023 alusta lukien suunniteltiin vuoden 2022 aikana.

Varusmieskoulutus toteutettiin suunnitelman mukaisesti. Koronapandemia vaikutti vuonna 2022 edelleen varusmieskoulutuksen järjestelyihin ja kehittämiseen. Loppuvuodesta koulutusta kyettiin kuitenkin järjestämään lähes normaalisti. Varusmiesten loppukyselyn tulokset pysyivät korkealla tasolla. Kaiken kaikkiaan koronapandemiasta huolimatta varusmieskoulutuksen toimeenpano on ollut tuloksellista ja tavoitteet on saavutettu hyvin olosuhteisiin nähden. Kertausharjoituksissa koulutettavien reserviläisten tavoitemäärää nostettiin keväällä 2022. Asetettu tavoite ylitettiin ja reserviläisten palautekyselyiden tulokset olivat korkealla tasolla.

Toiminta- ja turvallisuusympäristön muutos ja Suomen päätös hakea Naton jäsenyyttä vaikuttivat merkittävästi Puolustusvoimien toimintaan vuonna 2022. Alkuvuonna toimintaan vaikutti vielä osaltaan myös koronapandemia. Puolustusvoimien toiminta on ollut pääosin vuoden 2022 tulossopimuksessa asetettujen tavoitteiden mukaista, eikä puolustusministeriöllä tähän perustuen ole olennaista huomautettavaa Puolustusvoimien toiminnan tuloksellisuudesta.

3.1 Tuotokset ja laadunhallinta

Puolustusvoimien tärkeimmät tuotokset ovat suorituskykyiset joukot ja järjestelmät, joilla toteutetaan lakisääteisiä 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.

Asevelvollisten koulutus kyettiin toteuttamaan pääosin suunnitellusti ja sille asetetut laadulliset tavoitteet saavutettiin. Koronapandemia vaikutti vielä alkuvuonna varusmieskoulutuksen järjestelyihin ja poistumaan. Loppuvuonna varusmieskoulutusta toteutettiin lähes normaalisti. Koulutettujen varusmiesten määrä jäi noin 1 000 henkilöä alle asetetun tavoitteen. Syynä tälle oli normaalia suurempi valtakunnallinen poistuma. Lisätalousarvioissa kohdennettu rahoitus tuki kouluttajien määrälle asetetun tavoitteen saavuttamista. Varusmiesten loppukyselystä saadun palautteen perusteella varusmiehet olivat tyytyväisiä varusmiespalvelukseen ja -koulutukseen. Varusmiesten maanpuolustustahto oli mittaushistorian korkeimmalla tasolla.

Turvallisuusympäristössä tapahtuneista muutoksista johtuen harjoitustoimintaa ja reservin koulutusta lisättiin merkittävästi. Koulutettavien reserviläisten edellisestä vuodesta nostettu tavoitevahvuus ylitettiin. Reserviläisten palautekyselyjen tulokset olivat korkealla tasolla. Puolustusvoimien vapaaehtoisissa harjoituksissa koulutettujen määrä jäi edelleen selvästi alle asetetun tavoitemäärän, vaikka reserviläisten osallistuminen Puolustusvoimien vapaaehtoisiin harjoituksiin oli edellisvuotta aktiivisempaa.

Ilmavoimien pääkalustolla lennettiin noin 60 tuntia vähemmän ja kuljetushelikopterikalustolla noin 140 tuntia enemmän kuin edellisenä vuonna. Merivoimien taistelualusvuorokausien määrä oli samalla tasolla kuin vuonna 2021. Lentotuntien ja alusvuorokausien määrä riippuu operatiivisesta tarpeesta,



9.6.2023

VN/6630/2023
VN/6630/2023-PLM-3

Hallintopoliittinen osasto

henkilöstön koulutustarpeesta ja muista tukitarpeista. Kaluston käytettävyys vaikuttaa myös suoritemääriin.

3.2 Toiminnallinen tehokkuus

Puolustusvoimien toiminnallisen tehokkuuden tärkein mittari on tarkoituksenmukainen organisaatio ja toimintamalli, joilla poikkeusolojen suorituskyky kyetään tuottamaan mahdollisimman kustannustehokkaasti asetetuista suorituskykyvaatimuksista tinkimättä.

Puolustusministeriön ratkaisuvalltaan kuuluvat hankinnat on käsitelty puolustushallinnon kaupallisessa johtoryhmässä. Johtoryhmää on informoitu hankintojen eri vaiheista ja johtoryhmän antamat linjaukset on huomioitu hankintojen jatkovalmistelussa. Hankintayksiköiden valmisteleva materiaali on ollut pääosin laadukasta.

Vuosiraportissa on tunnistettu hankintatoimessa esiintyviä haasteita sekä tuotu esiin niiden ratkaisemiseksi ehdotettuja toimenpiteitä. Erityisen hyvänä voidaan pitää hankkeiden rahoitussuunnittelun koulutuksen painottamista. Puolustusministeriötä on informoitu myös toimenpiteistä, joihin Puolustusvoimat on ryhtynyt puolustusministeriön Pääesikunnalle 22.4.2020 antaman ohjauskirjeen Suomen puolustuksen teknologisen ja teollisen pohjan turvaamisesta koronapandemian aiheuttamissa poikkeusoloissa ja niiden jälkeen johdosta. Puolustusvoimien kaupallisessa prosessissa tulisi ottaa huomioon nykyistä paremmin globaalin turvallisuustilanteen aiheuttamat muutokset. Koronapandemian ja Ukrainan sodan aiheuttamat materiaalin saatavuushaasteet, komponentti- ja materiaalipula sekä puolustustarvikkeiden voimakas hintojen nousu ovat haastaneet materiaallisen suorituskyvyn rakentamista raportointikaudella. Puolustusmateriaalihankintojen siirtyvien erien määrä kasvoi merkittävästi. Myös toimintamenojen ja sotilaallisen kriisinhallinnan siirtyvät erät kasvoivat. Siirtyviä eriä on tarkasteltu jäljempänä kappaleessa 3.5.

Vuonna 2022 tasavallan presidentti teki päätöksen Ukrainalle kansainvälisenä apuna luovutettavasta puolustusmateriaalista 12 puolustustarvikeapupaketin osalta. Näistä 11 puolustustarvikeapupaketin materiaalit on luovutettu Ukrainaan. Päätösten perusteella Puolustusvoimille korvataan lisätalousarviomenettelyn kautta luovutetun materiaalin tilalle hankittavat suorituskyvyt. Puolustusministeriö on pyytänyt 13.3.2023 antamallaan ohjauskirjeellä Pääesikunnalta tarkempaa selvitystä Ukrainaan luovutettavaksi päätettyjen suorituskykyjen korvaamiseksi tehdyistä tai suunnitelluista hankinnoista. Ohjauskirjeen sisältö on otettava huomioon myös tulevissa Pääesikunnan laatimissa materiaaliapuesityksissä.

Strategisten kumppanien palveluiden saatavuus ja valmius on kyetty varmistamaan. Kumppanuuksien 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 käyttänyt vuonna 2022 ensimmäistä kertaa strategiseen kumppanuussopimukseen kirjattua oikeutta käyttää ulkopuolista asiantuntijaa kumppanuuden kustannusten hallinnan arvioinnissa ja toteaa, että kyseinen menettely tulisi ottaa systemaattisesti käyttöön osana kumppanuuksien objektiivista valvontaa ja kehittämistä. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan ulkopuolisen asiantuntijan käyttöä kumppanuuden kustannusten hallinnan arvioinnissa tulisi jatkossa käyttää vain harkiten ja erityistapauksissa.

Puolustusvoimien kiinteistöjärjestelmä uudistus ja uuden liikelaitoksen käynnistyminen toteutuivat asetetun aikataulun mukaisesti vuoden 2021 alussa. Vuoden 2022 aikana Puolustusvoimien ja Puolustuskiinteistöjen (PK) välinen yhteistoiminta on vakiintunut ja toteutunut yhteistoimintasuunnitelman mu-



9.6.2023

VN/6630/2023
VN/6630/2023-PLM-3

Hallintopoliittinen osasto

kaisesti. Yhteistoiminta on todettu toimivaksi myös eduskunnalle laaditussa selvityksessä, jossa arviointiin kokonaisvaltaisesti muun muassa valtion tilahallintaa sekä erityisesti Puolustuskiinteistöjä koskevan sääntelyn toimivuutta ([VNS 9/2022 vp](#)).

Vuonna 2022 Puolustusvoimat käynnisti kiinteistömenosäästöjen toimenpideohjelman sekä valtion toimitilastrategian mukaisen virastokohtaisen toimeenpanoasiakirjan laatimisen käynnistämällä Puolustusvoimien toimitilastrategian uudistamistyön. Strategian valmistumista päätettiin kuitenkin viivästyttää vuoden 2023 loppuun Nato-integraation vaikutusten huomioimiseksi. Puolustusvoimat otti toistaiseksi käyttöön valtiotason strategian erillisellä toimeenpanokäskyllä. Viraston oman strategian laatiminen vuoden 2023 aikana on edelleen tarpeellista. Strategiaan on tärkeää kytkeä myös julkisen talouden sopeuttamisen näkymät sekä kiinteistömenosäästöjen toimenpideohjelman tavoitteet. Strategiatyössä kiinteistömenosäästöjen toimenpideohjelman toimenpidelinjojen tueksi tulisi asettaa konkreettisia säästötavoitteita sekä määritellä riittävät kannusteet tilankäytön tehokkuuden parantamiseksi ja luopumisten aikaansaamiseksi. Säästöjen tarvetta tai toteutumista ei myöskään tule kyseenalaistaa tai siirtää mahdollisten tulevien Nato-jäsenyyteen liittyvien tarpeiden perusteella.

Jatkossa tilahallinnan kustannuskehitys on muun muassa merkittävistä suojatila- ja suoristuskykyhankeinvestoinneista johtuen jyrkästi nousujohteista ja lisäksi käynnistymättä jääneet rakennushankkeet tulevat siirtyessään aiheuttamaan menopaineita tuleville vuosille. Asetettu pitkän tähtäimen tavoite säästää kiinteistömenoissa sekä julkisen talouden sopeuttamisen tarve tulevatkin edellyttämään lähivuosina erittäin kriittistä kustannusten hallintaa. Puolustusvoimien tulee pyytää investointihankkeiden käsittelyä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa, mikäli hankkeissa tapahtuu kustannusten nousua, jonka vuoksi hankkeen käsittelykynnys ylittyy, tai mikäli jo käsitellyssä hankkeessa tapahtuu merkittävää kustannusten nousua.

Puolustusvoimien toimistotilojen tilankäytön tehokkuusluvun raportoitiin olleen 34,8 m²/henkilötyövuosi vuonna 2022. Puolustusvoimien toimistotilojen tilankäytön tehokkuudessa on edelleen merkittävää tehostamispotentiaalia valtion toimitilastrategian mukaiseen keskimääräiseen toimistotilojen tilankäytön tehokkuustavoitteeseen (10 htm²/htv) verrattuna.

Vuoden 2022 aikana puolustusministeriö on kiinnittänyt huomiota CBRNE (Chemical, Biological, Radiological, Nuclear and Explosives) -kentän merkityksen kasvuun suhteessa Puolustusvoimien henkilöstöresurssien riittävyyteen erityisesti huomioiden Nato-jäsenyyden vaikutus asiakokonaisuuteen.

Tulossopimukseen 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 tulossopimuksessa asetetun tavoitetason (85 %).

3.3 Henkilöstövoimavarojen hallinta

Puolustusvoimien henkilöstövoimavarojen hallinta on ollut asetettujen tavoitteiden mukaista. Puolustusvoimat on sopeuttanut henkilöstön käyttöä vastaamaan toimintaympäristön muutoksia ja Nato-jäsenyyttä. Lisätalousarviossa myönnettyillä määrärahoilla on palkattu määräraikaista lisähenkilöstöä niin, että varusmieskoulutukselle asetettu kouluttajaresurssitavoite on ylitetty. Lisähenkilöstöllä on tuettu Puolustusvoimien valmiutta, asevelvollisten koulutusta ja materiaalin kunnossapitoa. Vuoden 2021 puolustuselonteossa linjatun lisähenkilöstön (500 henkilötyövuotta) nopeutettu käyttöönotto on aloitettu.

Poikkeuksellinen vuosi haastoi henkilöstön riittävyyttä, työkykyä ja hyvinvointia. Henkilöstön jaksamiseen on kiinnitetty erityistä huomiota ja Puolustusvoimien työilmapiiri on edelleen hyvällä tasolla. Varusmiesten loppukyselyiden tulokset ja arvio koulutuksen laadusta ovat olleet monilta osin seuranta-historian parhaita. Vapaaehtoisen asepalveluksen suorittaneiden naisten määrä oli historian korkein.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo.plm@gov.fi
www.defmin.fi



9.6.2023

VN/6630/2023
VN/6630/2023-PLM-3

Hallintopoliittinen osasto

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

3.4 Hallitusohjelman toimeenpanoon liittyvät toimenpiteet

Hallitusohjelman toimeenpanoon liittyen oli havaittavissa seuraavia poikkeamia:

- Laivue 2020 -hanke ei ole edennyt suunnitellussa aikataulussa. Alusten rakentamisen aloitus on viivästynyt alusten suunnittelussa esiintyneen merkittävän viiveen vuoksi. Osapuolet neuvottelivat vuonna 2022 kokonaisratkaisun, jolla edistetään hankkeen toteutumista ja turvataan Rauma Marine Constructions -telakan toimintaedellytykset. Eduskunta hyväksyi vuoden 2022 neljännessä lisätalousarviossa hankkeelle 104 miljoonan euron lisärahoituksen vuosiksi 2025–2027. Puolustusvoimat on ryhtynyt tarpeellisiin toimenpiteisiin varmistaakseen Laivue 2020 -hankkeen riittävän resursoinnin. Hankkeen osalta Puolustusvoimia pyydetään edelleen kiinnittämään erityistä huomiota henkilöstön määrän ja osaamisen riittävyyteen.
- Kyberpuolustuskyvyn kehittämisen toimenpiteet ovat kesken. Yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa jatketaan vuonna 2023.
- Toimitilakustannusten nousun hillitsemiseksi laaditun toimenpideohjelman toimenpiteistä pääosa sisältyy vuoden 2023 kuluessa valmistuvaan Puolustusvoimien toimitilastrategian uudistamistyöhön.

Valtioneuvosto päätti joulukuussa 2021 Ilmavoimien Hornet-kaluston korvaamisesta Lockheed Martin F-35A Lightning II -monitoimihävittäjillä. Monitoimihävittäjien hankinnan F-35-hankkeen ensimmäiset hankintasopimukset ja teollisen yhteistyön sopimus solmittiin keväällä 2022.

3.5 Määrärahojen käyttö

Sotilaalliseen maanpuolustukseen käytettiin yhteensä noin 940 milj. euroa edellisvuotta enemmän määrärahoja (pl. alv). Lisäyksestä 690 milj. euroa kohdistui monitoimihävittäjien (F-35) hankintaan ja 110 milj. euroa muihin puolustusmateriaalihankintoihin. Muut sotilaallisen maanpuolustuksen menot kasvoivat noin 102 milj. euroa edellisvuoteen verrattuna. Puolustusvoimien toimintamenomäärärahoja käytettiin yhteensä noin 146 milj. euroa enemmän kuin vuonna 2021.

Puolustusvoimille kohdennettiin toimintaympäristön muutoksen vuoksi vuoden 2022 toisessa lisätalousarviossa merkittävä lisärahoitus. Puolustusvoimien toimintamenoihin kohdentui lisärahoituksesta 176 miljoonaa euroa ja nopeasti käynnistettäviin puolustusmateriaalihankintoihin 490 miljoonaa euroa. Toiminnan ja valmiuden tason nosto ja ylläpitäminen, kunnossapidon käytettävyyden nosto, kriittisen materiaalin hankintojen toimeenpano, Puolustusvoimien henkilöstömäärän lisääminen sekä suunniteltujen materiaalihankkeiden toimeenpanon turvaaminen näkyivät selvästi määrärahojen toteutuneen käytön nousuna vuoteen 2021 verrattuna. Koronapandemiasta aiheutuneet menot jäivät selvästi vuosia 2020 ja 2021 alhaisemmalle tasolle.

Toimintamenomäärärahojen käyttöä lisäsi kiinteiden henkilöstömenojen kasvu 25 milj. eurolla. Kasvu aiheutui Puolustusvoimien henkilöstöressurssien vahvistamisesta muuttuneessa turvallisuustilanteessa sekä valtion sopimusratkaisuun perustuvista palkkausten tarkistuksista. Materiaalin kunnossapidon menot (pl. palkat) nousivat noin 21 milj. eurolla. Kunnossapitoon kohdennettiin vuonna 2022 lisärahoitusta materiaallisen suorituskyvyn ylläpitämiseksi ja järjestelmien käytettävyyden turvaamiseksi. Toimintaympäristössä tapahtuneista muutoksista johtuen harjoitustoimintaa ja reservin koulutusta lisättiin merkittävästi vuonna 2022, mikä yhdessä toiminnan tason ja valmiuden edellyttämien välttämättömien hankintojen kanssa aiheutti toimintamenomäärärahojen käytön huomattavaa lisäystä.

Puolustusvoimat käytti kiinteistömenoihin noin kuusi miljoonaa euroa enemmän kuin edellisenä vuonna. Merkittävien tekijä kiinteistömenojen kasvulle oli vuonna 2021 valmistuneiden hankkeiden toi-



9.6.2023

VN/6630/2023
VN/6630/2023-PLM-3

Hallintopoliittinen osasto

mitila- ja rakennetarveinvestoinneista aiheutunut pääomavuokravaikutus. Energian hinnannousun vaikutusta kyettiin vuoden aikana osin kompensoimaan energiatehokkuustoimenpiteillä. Kiinteistömenoihin suunniteltua määrärahaa siirtyi seuraavalle vuodelle vain noin 0,8 milj. euroa.

Puolustusvoimilta siirtyi vuoden 2022 tilinpäätöksessä määrärahoja vuodelle 2023 yhteensä noin 2 934 milj. euroa kaikki momentit huomioon ottaen. Monitoimihävittäjien hankintaan myönnetyn määrärahan osuus oli tästä 1 099 milj. euroa. Monitoimihävittäjien hankintaan vuoden 2021 talousarviossa myönnetty tilausvaltuuden ulkopuolinen siirtomääräraha käytetään vuoteen 2030 mennessä. Rahoitussuunnitelman mukaisesti valtaosa tästä määrärahasta siirtyi vuodelle 2023. Sotilaallisen kriisin hallinnan osuus siirtyvistä eristä oli 61,6 milj. euroa. Toimintamenomäärärahoissa siirtyvä erä oli 273 milj. euroa ja momentin 27.10.18 puolustusmateriaalihankinnoissa 1 499 milj. euroa. Noin 33 % puolustusmateriaalihankintojen (pl. F35-hanke) siirtyvistä eristä aiheutui Laivue 2020 -hankkeesta ja FMS-kaupan hankinnoista. Puolustusvoimien siirtyvissä erissä ei ole kyse siitä, että määrärahoja jäisi lopulta käyttämättä. Noin neljä viidesosaa vuodelle 2023 siirtyneistä määrärahoista (pl. F35-hanke) oli sopimuksiin sidottua.

Siirtyvien erien määrä on kasvanut huomattavasti. Merkittävimiksi syiksi siirtyvien erien muodostumiselle vuosiraportissa todetaan muun muassa koronapandemiasta johtuva maailmanlaajuinen raaka-aine- ja komponenttipula sekä turvallisuusympäristön muutoksen aiheuttama materiaalin saatavuuden heikentyminen. Kesken vuoden käynnistetyt kriittisen materiaalin hankinnat ja niiden priorisointi muiden hankintojen edelle on aiheuttanut osaltaan viiveitä puolustusmateriaalihankintojen toteutukseen.

Talousarvioon esitettävien määrärahojen tulee 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 selontekojen (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 2022 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 2022 ([K 2/2023 vp](#)) ja siihen sisältyvän puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuuskuvauksen valmistelua.

Puolustusministeriössä nähdään kuitenkin tarpeelliseksi kehittää joiltakin osin edelleen raportointia:

- Vuosiraportin logistiikkatoimialaa käsittelevään liitteeseen tulee lisätä hankintatoimialan kuvauksen yhteyteen lyhyt sanallinen yhteenveto kaupallisen valmistelun keskeisimmistä haasteista.
- Puolustusvoimat kertoo vuosiraportissaan, että puolustusyhteistyöstä koskevaa raportointia on kehitetty Puolustusvoimien sisällä. Jatkossa raportoinnin kehittämistä tulisi kuvata myös toimintakertomuksessa yksilöidymmin mainiten muun muassa keskeiset kehittämistoimenpiteet ja tuotteet. Puolustusvoimien raportointi puolustusministeriölle kansainvälisen puolustusyhteistyön kokouksista ja tapaamisista on edelleen puutteellista ja sitä tulisi kehittää.
- Vuoden 2021 tilinpäätöskannanotossaan puolustusministeriö pyysi Puolustusvoimia raportoimaan vuosiraportissaan Maanpuolustuskorkeakoulun toiminnalle annettujen linjausten edistymisestä. Vuoden 2022 vuosiraportissa tästä oli raportoitu riittävällä tasolla. Vastaava raportoinnin taso pyydetään ylläpitämään vuosiraportoinnissa jatkossakin.



9.6.2023

VN/6630/2023
VN/6630/2023-PLM-3

Hallintopoliittinen osasto

- Puolustusvoimien raportointi Nato-integraation valmistelusta on toimintakertomuksen ja vuosiraportin muodostama kokonaisuus huomioiden riittävää. Jatkossa raportointia pyydetään kuitenkin kehittämään raportoimalla osana vuosiraporttia lyhyesti sotilaallisen integraation toimeenpanosta työlinjoittain.
- Puolustusvoimissa on käynnissä useita puolustusmateriaalialan kansainvälisiä yhteistyöhankkeita mukaan lukien tutkimus- ja teknologiatoiminnan hankkeita. Vuosiraportissa on todettu Euroopan puolustusteollisen kehittämisohjelman (EDIDP) ja Euroopan puolustusrahaston (EDF) käynnissä olevat projektit, joihin Suomi osallistuu. Tämän lisäksi käynnissä on myös muita materiaalialan yhteistyöprojekteja. Puolustusministeriö edellytti Puolustusvoimien osavuosisiraportista antamassaan palautteessa, että näiden etenemisestä tulee raportoida vuosiraportissa. Vuosiraportti sisältää puolustusyhteistyötä koskevan osion, mutta se ei sisällä riittävää kuvausta puolustusmateriaalialan kansainvälisestä yhteistyöstä kuten Euroopan unionin (EU) puolustusaloitteista, Euroopan puolustusviraston (EDA) yhteistyöstä taikka kahdenvälisistä hankkeista. Tätä voidaan pitää merkittävänä puutteena vuosiraportin sisällössä ja Puolustusvoimia pyydetään korjaamaan tilanne vuoden 2023 osavuosisiraportissa.
- Strategisten hankkeiden erillisraportoinnin sisältöä on tarpeen tarkentaa ja kehittää. Puolustusministeriö täydentää tältä osin raportointia koskevaa ohjaustaan.
- Määrärahojen käyttö tulee raportoida Valtiokonttorin nykymääritelmän mukaisesti siten, että määrärahojen käyttöön ei sisällytetä määrärahojen peruutuksia (liikekirjanpidon tili 9910 Siirrettyjen määrärahojen peruutukset). Nettokertymän tilalla tulee käyttää termiä "Käyttö (pl. peruutukset)".
- Raportoinnissa tulee edelleen kiinnittää huomiota tulos- ja vuosiraportissa sekä niiden liitteissä esitettyjen meno- ja kustannustietojen sekä tunnuslukujen oikeellisuuteen, vertailtavuuteen ja riskitiedattomuuteen. Lisäksi raportoinnin tulee sisältää sanallinen analyysi merkittävien muutosten ja niihin johtaneiden tekijöiden osalta.
- Puolustusvoimien vuokratulujen on raportoitu pysyneen vuonna 2022 lähes edellisen vuoden tasolla. Kasvua edelliseen vuoteen verrattuna oli vain puoli prosenttia. Inflaatiosta johtuvaan kustannusnousuun nähden nousu on näin ollen erittäin marginaalista. Kustannustasojen vertailua vaikeuttaa se, että kiinteistöjärjestelmän uudistuksen vuoksi aiempaa vertailutietoa ei ole käytettävissä ja vuodelta 2022 on siirtynyt merkittävä erä keskeneräisten sopimusten vuosien 2021-2022 takautuvia vuokratukustannuksia vuodelle 2023. Tehtyihin investointeihin ja luopumisiin nähden vuokrien kasvun raportoinnin tarkkuutta ei voida pitää luotettavana ja vuokrien kehitystä vuoden 2021 jälkeen tulisi selvittää tarkemmin.
- Energia- ja ilmasto-ohjelman raportoinnissa tulee esittää perusteet tehdyille toimenpiteille sekä syyt tekemättä jääneille toimenpiteille. Lisäksi Puolustusvoimien tulee esittää toimenpidesuunnitelma ja aikataulu tuleville energia- ja ilmasto-ohjelman toimenpiteille.
- Raportoinnissa ei ole esitetty ympäristönsuojeluun käytettyjen määrärahojen määrää suoraan. Määrärahojen käyttöä on raportoitu ainoastaan välillisesti myönnettyjen ja siirrettyjen määrärahojen kautta. Ympäristönsuojeluun käytetyt määrärahat tulee jatkossa esittää raportoinnissa selkeämmin.
- Vuosiraportin liitteen 16 (Kestävä kehitys) sisältöä on tarve kehittää, jotta se vastaisi paremmin liitteen alkuperäistä tarkoitusta puolustushallinnon vastuullisuusraportoinnin tietopohjana. Puolustusministeriö tarkentaa tältä osin raportointia koskevaa ohjeistustaan.
- Johtamisjärjestelmälän ja hallinnon kehittämisen osalta raportointia voidaan pitää riittävänä, kun huomioidaan toimintakertomuksen ja vuosiraportin muodostama kokonaisuus. Vuosiraportin raportointi on hyvin tarkkaa ja yksityiskohtaista. Johtamisjärjestelmälän liitteessä on rakenteesta johtuen jonkin verran toistoa, mikä osaltaan vaikeuttaa asian sisäistämistä. Jatkossa raportoinnin selkeyteen on syytä kiinnittää huomiota. Edelleen raportoinnissa kiinnittyy huomio siihen, että johtamisjärjestelmälän ja hallinnon kehittämisen liitteissä on molemmissa raportoitu samaan aihepiiriin kuuluvia asioita. Selkeyden vuoksi tiedonhallintalain sääntelyn piiriin kuuluvat asiat on syytä koota yhteen.
- Puolustusministeriö kehottaa Puolustusvoimia varmistamaan johtamisjärjestelmälän sopimusten asianmukaisen ylläpidon. Vuosiraportin perusteella useilla osa-alueilla oli sopimuskatkoksia, jotka vaarantavat järjestelmien ylläpidon.



9.6.2023

VN/6630/2023
VN/6630/2023-PLM-3

Hallintopoliittinen osasto

- Johtamisjärjestelmään menojen raportointi on toteutettu puolustusministeriön edellyttämällä tavalla. Puolustusministeriön johdolla tullaan toteuttamaan tarkastelu johtamisjärjestelmään raportoinnin kehittämistarpeista.
- Puolustusvoimien vuosiraportti vuodelta 2022 ei sisältänyt raportointiliitteitä sisäisen tarkastuksen sekä tuki- ja palvelutoiminnan asiakokonaisuuksien osalta. Puolustusministeriö ei tunnista, että muutoksia raportointivelvoitteisiin näiden asiakokonaisuuksien osalta olisi tehty. Niiden raportointi tulee jatkossa toteuttaa annetun ohjauksen mukaisesti.

5 Tulohajusta koskevat kehittämistarpeet

Hallinnonalan tulohajustusprosessin 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 tulohajustusprosessin välillä. Valtiovarainministeriön suositukset yhteisestä tulossopimusmallista ja tulossopimuksen rakenteesta otetaan huomioon prosessin kehittämisessä.

Suomen puolustuksen yhteensovittaminen osaksi Naton yhteistä puolustusta aloitettiin jo tarkkailijajäsenyyden aikana ja toimeenpanoa jatketaan asteittain jäsenenä. Ohjauksjärjestelmän kehittämisessä huomioidaan Puolustusvoimista annetun lain muutokset sekä muun lainsäädännön vaikutukset tavoitteasetannalle ja ohjaukselle Naton puolustus suunnitteluprosessin (Nato Defence Planning Process, NDPP) ja strategisen suunnittelun kautta. Jatkotyössä tarkastellaan vaikutuksia hallinnonalan yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin, toiminnallisiin tulostavoitteisiin ja niiden arvioinnin perusteisiin.

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

6 Toimenpiteet VTV:n vuositilintarkastuksen johdosta

Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) tilintarkastuskertomus ei sisällä Puolustusvoimia koskevia laillisuushuomautuksia. Puolustusvoimat on noudattanut talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä.

VTV:n tilintarkastuskertomus sisältää huomautuksen tuloksellisuuden kuvauksessa toiminnallisesta tehokkuudesta esitettyjen tietojen osalta koskien hintatuettujen suoritteiden kustannusvastaavuuslaskelmaa ja hintatukeen liittyvää menettelyä. Hintatukeen liittyvän menettelyn ei katsota olleen talousarvion laadintamääräyksen mukainen. Puolustusvoimat on ryhtynyt asianmukaisiin toimenpiteisiin huomautuksen osalta. Puolustusministeriöllä ei ole huomautettavaa VTV:n tarkastuksen johdosta.

Puolustusministeri

Antti Kaikkonen

Kansliapäällikkö

Esa Pulkkinen



9.6.2023

VN/6630/2023
VN/6630/2023-PLM-3

Hallintopoliittinen osasto

Tiedoksi PLM/osastot
PE/suunnitteluosasto

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo.plm@gov.fi
www.defmin.fi