



25.9.2018

Hallintopoliittinen osasto

Pääesikunta

## **Puolustusministeriön palaute Puolustusvoimien vuoden 2018 osavuosisiraportista**

### **1. Puolustusministeriön palaute osana tulosohejausprosessia**

Puolustusministeriön ja Puolustusvoimien välisessä vuoden 2018 tulossopimuksessa (FI.PLM.2017-5349) on sovittu, että Puolustusvoimat raportoi ministeriölle elokuun loppuun mennessä toiminnastaan, tuloskehityksestä ja voimavarojen käytöstä tammi-heinäkuun ajalta sekä johtopäätökset loppuvuoden tuloskehityksestä. Raportointi on sovittu tehtäväksi ns. poikkeamaraportointina. Puolustusministeriön palautteella Puolustusvoimien osavuosisiraportista (tuloraportista) pyritään ensisijaisesti vaikuttamaan tarvittaessa korjaavin toimenpitein Puolustusvoimien kuluvan vuoden toimintaan sekä tarvittaessa ennakoivasti myös kyseisen vuoden vuosiraportointiin.

### **2. Osavuosisiraportin kattavuus, riittävyys ja laatu**

Puolustusvoimien tuloraportti on vuoden 2018 tulossopimuksen mukainen ja täyttää osavuosisiraportoinnille asetetut vaatimukset. Tuloraportti on poikkeamaraporttina riittävän kattava, kun lähtökohtana on oletus, että muu tuloskehitys on ollut tulossopimuksen mukaista.

Tuloraportin liitteenä on tulossopimuksessa sovittu kvartaaliraportti (Q2/2018), josta ilmenee, että Puolustusmateriaalihankintoihin myönnetyn määrärahan suunnittelu on loppuvuosipainotteista, eikä vastaa alkuvuoden aikana todellista määrärahan käyttöä. Tästä johtuen hankintamäärärahaa on käytetty kvartaaliraportin mukaan alkuvuoden aikana yli 140 milj. euroa suunniteltua enemmän. Todellinen ero suunnitelman ja toteutuman välillä tulee näkymään vasta loppuvuoden aikana.

Puolustusvoimat perustaa ennusteensa koko vuoden hankintamäärärahojen käytöstä ja siirtävistä eristä kahden edellisen vuoden maksuprofiileihin. Koska eri vuosien maksuprofiileissa on kuitenkin eroja, ennusteen luotettavuus tulisi varmistaa hankepäälliköiltä kerättävällä tiedolla. Tämä koskee lähinnä kuluvalla vuodelle suunniteltuja, euro-määräisesti merkittäviä maksatuksia (ml. FMS-maksujärjestelyt).

### **3. Arvio toiminnan tuloksellisuudesta ja resurssien käytöstä**

#### **3.1 Tulossopimuksesta poikkeava kehitys ja muut havainnot**

Puolustusvoimien tuloraportissa esitettyyn perustuen Puolustusvoimien toiminta ja tuloskehitys on ollut pääosin vuoden 2018 tulossopimuksessa asetettujen tavoitteiden ja ministeriön muun ohjauksen mukaista. Asetetut tavoitteet ovat toteutumassa keskeisillä toiminnan osa-alueilla. Puolustusvoimien käytettävissä olevat määrärahat riittävät vuodelle 2018 asetettujen tulostavoitteiden saavuttamiseen.



25.9.2018

Hallintopoliittinen osasto

Tulosraporttiin perustuen voidaan havaita tulossopimuksesta poikkeavaa kehitystä lähinnä seuraavissa sopimukseen kirjatuissa tulostavoitteissa sekä keskeisissä hankkeissa ja toimenpiteissä:

- kouluttajien määrä varusmieskoulutuksessa on jäämässä alle tavoitteen (2,5 kouluttajaa/joukkue)
- henkilöstön rekrytointi joihinkin kriisinhallintatehtäviin on haasteellista (Afrikan operaatiot, erityisosajaat lyhyellä varoitusajalla)
- ensisijaisesti joukkoluetteloon hyväksytyjen yksiköiden käyttäminen kriisinhallinnassa ei ole mahdollista pienissä operaatioissa
- puolustusmateriaalin hankintaprosessia tehostamalla on haasteellista vähentää siirtyviä eriä vuosittain viidenneksellä
- tilahallinnan sopeuttamisen kustannussäästö tavoitteen saavuttaminen on epävarmaa vuoden 2020 loppuun mennessä
- henkilöstöresurssien niukkuus hidastaa kyberpuolustuksen suorituskyvyn rakentamista.

Sopimussotilaiden palkkaamiseen lisättiin vuoden 2018 talousarviossa kaksi miljoonaa euroa kevään 2017 julkisen talouden suunnitelmaan perustuen. Lisäystä perusteltiin lähinnä sillä, että sopimussotilaiden tehtävät on tarkoitettu varmistamaan riittävä kouluttajamäärä (tavoite: 2,5 kouluttajaa/joukkue) varusmieskoulutuksessa. Tästä tavoitteesta tulisi pitää kiinni.

Hankintojen kaupalliseen valmisteluun on kiinnitetty huomiota, ja resursseja on lisätty edelliseen vuoteen verrattuna. Hankintatoimen resursointiin ja oikea-aikaisiin hankintoihin tulee kiinnittää huomiota myös jatkossa. Hankintamäärärahojen siirtyviä eriä on tarkasteltu jäljempänä kappaleessa 3.2.

Kumppanuus Patria Aviation Oy:n kanssa ei ole tällä hetkellä tyydyttävällä tasolla. Tilanteen kehittymisestä tulee toimittaa puolustusministeriölle erikseen tilannetieto.

Tilahallinnan sopeuttamista tulee jatkaa irtisanomisten osalta määrätietoisesti. Merkittävä määrä purkukuntoisia rakennuksia aiheuttaa edelleen rasitteita kiinteistöjärjestelmässä. Kiinteistöjen ylläpidosta ei tule enää hakea säästöjä laatutason alentamisen kautta vaan mahdollisuuksien mukaan toiminnan tehostamisella, ettei tuotettaisi ylläpi-tovelkaa tulevaisuuteen.

### 3.2 Puolustusmateriaalihankintoihin myönnettyjen määrärahojen käyttö

Puolustusvoimien tulee tulossopimuksen mukaan tehostaa puolustusmateriaalin hankintaprosessin suunnittelua, toteutusta ja seurantaan siten, että siirtyvien erien määrä vähenee vuosittain viidenneksellä. Tulosraportin mukaan kahden edellisen vuoden maksuprofililla siirtyvän erän määrän ennakoidaan nousevan 363 milj. euroon, josta FMS-hankintojen osuudeksi ennakoidaan 180 milj. euroa. Vuodelle 2018 siirtyi materiaalihankintamäärärahaa noin 399 milj. euroa, joten asetettua tavoitetta ei tulla saavuttamaan.

Kehittämishojelman hankkeiden etenemisessä on viivästyksiä, jotka aiheuttavat siirtyviä eriä. Siirtyviä eriä pienentäviä toimenpiteitä on rajallisesti, ja tästä syystä siirtyvien erien vähentäminen vuosittain viidenneksellä on haasteellista. Tulosraportin mukaan Puolustusvoimissa selvitetään hankkeita ja yksittäisiä hankintoja, joihin voidaan kohdentaa rahoitusta vapaana olevasta määrärahasta. Uudelleen kohdennuksella pienennetään mahdollisia siirtyviä eriä. On hyvä, että Puolustusvoimat kykenee parantamaan hankintatilannekuvaa, mutta määrärahojen uudelleen kohdennuksen tulee tapahtua



25.9.2018

VN/4654/2018  
VN/4654/2018-PLM-3

Hallintopoliittinen osasto

eduskunnan hyväksymien budjettiperustelujen puitteissa. Tarve tällaiseen määrärahojen uudelleen kohdennukseen kesken talousarviovuoden osoittaa myös, että budjettisuunnittelussa on parantamisen varaa.

Hankintaprosessin tehostamisella ei kyetä vaikuttamaan oleellisesti siirtyviin eriin, jotka johtuvat siitä, että hankintamäärärahojen budjetointi perustuu alun alkaen liian etupainoiseen maksuprofiiliin. Puolustusvoimien hankintamäärärahojen siirtyvien erien merkittävä ja pysyvä vähentäminen on mahdollista lähinnä siten, että kiinnitetään erityistä huomiota hankintojen oikea-aikaiseen budjetointiin, joka perustuu realistiseen arvioon toimitusajoista ja menojen vuotuisesta ajoittumisesta.

### 3.3 Toimintamenomäärärahojen käyttö

Puolustusvoimat käytti alkuvuoden aikana toimintamenomäärärahoja yhteensä noin 32,2 milj. euroa (3,2 %) enemmän kuin edellisenä vuonna vastaavaan ajankohtaan (31.7.) mennessä.

- Henkilöstömenot kasvoivat yhteensä noin viidellä miljoonalla eurolla, josta varsinainen palkkojen osuus oli noin kolme miljoonaa euroa. Henkilöstömenoja lisäsi kevään 2018 työmarkkinasopimus.
- Kiinteistömenot kasvoivat vajaalla neljällä miljoonalla eurolla. Tilahallinnan sopeuttamisella tavoitelluista säästöistä osa jäänee saamatta. Kiinteistömenoihin suunniteltu määräraha riittää tulosraportin mukaan kattamaan koko vuoden määräraha-tarpeen.
- Materiaalin kunnossapitoon ja joukkojen varustamiseen (ilman palkkoja) käytettiin noin 20 milj. euroa enemmän kuin edellisenä vuonna. Vuoden 2018 talousarviossa valmiuden parantamiseen saadusta 50 milj. euron lisäyksestä 32 milj. euroa on kohdennettu materiaalin kunnossapitoon.
- Johtamisjärjestelmäalan menoihin (ilman palkkoja) käytettiin vajaa kaksi miljoonaa euroa vähemmän kuin edellisenä vuonna, mikä johtuu Puolustusvoimien mukaan hankkeiden/projektien vuosivaihteluista.
- Asevelvollisten koulutuksen ja ylläpidon menot (ilman palkkoja) kasvoivat lähes kahdella miljoonalla eurolla edellisvuodesta, mikä johtuu pääosin kertausharjoitusten ajoittumisesta edellisvuotta enemmän alkuvuoteen.

Puolustusvoimat asetti omassa säästöohjelmassaan tilahallinnan säästöjen ohella säästötavoitteita henkilöstömenoille, hallinnollisille kuluille ja matkakuluille. Tulosraportin mukaan henkilöstömenoille asetettu tavoite tullaan saavuttamaan. Sen sijaan tilahallinnalle, hallinnollisille kuluille ja matkakuluille asetettuja tavoitteita ei ilmeisesti saavuteta.

Pääesikunta ennakoi, että vuodelle 2019 siirtyy toimintamenomäärärahaa noin 200 milj. euroa (sidottuna 190 milj. euroa). Siirtyvä johtuu tulosraportin mukaan rahoituksen etupainoisuudesta ja hankintojen viiveistä. Vuoden 2018 vuosiraportissa tulee selvittää, mistä eristä vuodelle 2019 sitomattomana siirtyvät erät koostuvat ja mikä on niiden suunniteltu käyttötarkoitus.



25.9.2018

Hallintopoliittinen osasto

### 3.4 Sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahojen käyttö

Sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahoista (UM+PLM) oli käyttämättä heinäkuun lopussa yhteensä 97 milj. euroa (63,5 %). Ulkoministeriön momentin määrärahaa arvioidaan siirtyvän noin 17 milj. euroa vuodelle 2018 johtuen pääosin muutoksista operaatioiden vahvuuksissa. Puolustusministeriön pääluokassa siirtyvän erän määräksi arvioidaan noin 17,5 milj. euroa (sidottuna noin 14 milj. euroa) johtuen paluuhuoltojen viivästyisestä, hankintojen viiveistä ja materiaalin pitkistä toimitusajoista.

Puolustusvoimien on varmistettava, että vuodelle 2017 myönnetyt kaksivuotiset siirtomäärärahat käytetään tarkoituksenmukaisella tavalla kuluvan vuoden aikana ja tehtävä tarvittaessa ministeriölle esitys käytön edellyttämistä talousarvion tilijaottelumuutoksista. Vuoden 2018 vuosiraportissa tulee selvittää, mistä eristä vuodelle 2019 siirtyvät momenttien 24.10.20 ja 27.30.20 määrärahojen siirtyvät erät koostuvat (sidottu ja sitomaton osuus erikseen) ja mikä on niiden suunniteltu käyttötarkoitus.

### 3.5 Tuottavuusmäärärahan käyttö

Puolustusvoimien on varmistettava, että sille osoitettu osuus vuodelle 2017 myönnetystä kaksivuotisesta tuottavuusmäärärahasta (momentti 27.01.21) ehditään käyttää tarkoituksenmukaisella tavalla momentin perustelujen mukaisesti kuluvan vuoden aikana. Vuoden 2017 siirtomäärärahasta oli tulosraportin mukaan käyttämättä n. 0,5 milj. euroa (37 %). Vuoden 2018 tuottavuusmäärärahasta (2,2 milj. euroa) oli vastavasti käyttämättä heinäkuun lopussa lähes 89 %.

## 4. Vuoden 2018 vuosiraportissa huomioon otettavat asiat

Puolustusministeriön ja Puolustusvoimien välisen vuoden 2018 tulossopimuksen liitteessä on asetettu vaatimukset vuosiraportoinnille. Vaatimuksia on täsmennetty joiltakin osin puolustusministeriön 23.5.2018 antamassa tilinpäätöskannanotossa (VN/1377/2018-PLM-1).

Oheiseen liitteeseen on sisällytetty puolustusministeriön osastojen esittämät raportointitarpeet tulossopimukseen sisältyvistä keskeisistä hankkeista/toimenpiteistä vuoden 2018 vuosiraportissa. Asiakirjassa "Puolustusvoimien tuloksellisuuden perusteet" (29.1.2018) on kuvattu muutaman hankkeen/toimenpiteen (esim. räjähdetarvaintointi) osalta vuosiraportoinnissa sovellettavat arviointikriteerit. Ellei jostakin muusta hankkeesta tai toimenpiteestä ole esitetty mitään nimenomaista raportointitarvetta oheisessa liitteessä, Puolustusvoimilla ei ole lähtökohtaisesti tältä osin erityistä raportointivelvoitetta vuoden 2018 vuosiraportissa, mikäli hanke on edennyt suunnitellusti tai toimenpiteet on toteutettu suunnitellulla tavalla. Jos jostakin hankkeesta tai toimenpiteestä raportoidaan vuosiraportissa muussa yhteydessä, ministeriö ei edellytetä tältä osin erillistä raportointia, asioista raportoidaan vain yhteen kertaan.

Puolustusministeriö on arvioinut vuoden 2017 vuosiraportin perusteella raporttiin sisältyvien liitteiden tarvetta ministeriön tulosohtauksen kannalta. Ministeriön toimintayksiköissä tehdyn tarvekartoituksen perusteella ministeriö ei näe toistaiseksi mahdolliseksi karsia vuosiraportin liitteiden määrää nykyisestä.

Puolustusvoimien vuosiraporttia hyödynnetään hallituksen vuosikertomukseen sisältyvän puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusselvityksen laatimisessa. Erityisesti tästä johtuen vuosiraportoinnissa on erityisesti otettava huomioon, että vuoden 2018



25.9.2018

Hallintopoliittinen osasto

toteumaa arvioidaan osana puolustuksen pitkän aikavälin ylläpito- ja kehittämisenäkymää.

Puolustusvoimien tulee lähettää vuoden 2018 vuosiraportista puolustusministeriölle luonnos 1.2.2019 mennessä. Luonnoksen tulee sisältää Puolustusvoimien ylimmän johdon alustavat johtopäätökset toiminnan tuloksellisuudesta ja voimavarojen käytöstä sekä arvio vuoden 2018 toteumasta suhteessa puolustuksen pitkän aikavälin kehittämisenäkymään. Luonnoksessa tulee raportoida erityisesti vuoden 2018 talousarvioesitykseen sisältyneiden tulostavoitteiden toteutumisesta. Vuosiraportin keskeiset osat tulee lähettää lopullisessa muodossa puolustusministeriöön 15.2.2019 mennessä. Pääesikunta voi sopia lisäksi tarvittaessa puolustusministeriön kanssa, että vuosiraportin tausta-aineistoon sisältyviä liitteitä toimitetaan tarvittavien tarkistusten jälkeen ministeriöön myöhemmin helmikuun loppuun mennessä.

## 5. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta

Puolustusvoimien tulee raportoida sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevista havainnoista ja kehittämistoimenpiteistä vuoden 2018 toimintakertomuksessa.

Kansliapäällikön sij.  
Ylijohtaja

Teemu Penttilä

Talousjohtaja

Kristiina Olsson

**LIITE** Raportointitarve vuoden 2018 tulossopimukseen sisältyvistä keskeisistä hankkeista ja toimenpiteistä (liite 1)

**TIEDOKSI** Kansliapäällikkö Jukka Juusti  
Ministerin erityisavustaja Juha Martelius  
Ministerin erityisavustaja Petteri Leino  
Ministerin sotilasneuvonantaja Petteri Jouko  
Puolustusministeriön osastot  
Pääesikunta/suunnitteluosasto