

PUOLUSTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 7/2014 vp

Hallituksen vuosikertomus 2013

Tarkastusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 15 päivänä toukokuuta 2014 lähettänyt hallituksen vuosikertomuksen vuodelta 2013 (K 12/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi tarkastusvaliokuntaan ja samalla määrännyt, että muut erikoisvaliokunnat voivat antaa lausunnon tarkastusvaliokunnalle viimeistään 19.9.2014.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Timo Rivinoja ja erityisasiantuntija Ville Vilén, puolustusministeriö.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen perustuslain 46 §:ssä säädettyä kertomuksena hallituksen toiminnasta, valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä niistä toimista, joihin hallitus on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt.

Nyt annettava vuosikertomus koskee vuotta 2013. Se annetaan toisen kerran yhdistettynä kertomuksena erillisen valtion tilinpäätöskertomuksen ja hallituksen toimenpidekertomuksen sijaan. Toimintaa ja taloutta koskevien tietojen osalta on lisätty vaikuttavuus- ja tuloksellisuusarvioita. Kertomusmenettelyä on tarkoitettu kehittää edelleen siten, että siinä esitettävät tiedot antaisivat selkeän kokonaiskuvan hallituksen toimien vaikuttavuudesta sekä tärkeimmistä toimintaympäristön muutoksista.

Lausunnossaan puolustusvaliokunta keskittyy hallituksen vuosikertomuksen kehittämiseen puolustushallinnon tulosohjauksen ja toi-

minnan vaikuttavuuden arvioinnin näkökulmasta.

Tulosohjauksen haasteet puolustusministeriön hallinnonalalla

Valtionhallinnossa noudatetaan tulosohjauksmallia, jonka säädösperusta on valtion talousarviolainsäädännössä. Samoja tulosohjauksen normeja sovelletaan kaikkiin valtion virastoihin niiden toiminnan luonteesta riippumatta. Valiokunta toteaa, että valtioneuvostotason ohjeistusta on edelleen selkeytettävä ja yksinkertaistettava sekä mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon eri hallinnonalojen toiminnan erityispiirteitä. Toisaalta esimerkiksi vertailukelpoisen määrällisen tiedon osalta on vertailtavuuden saavuttamiseksi pyrittävä yhdenmukaisuuteen varsinkin hallinnonalojen rajat ylittävien kokonaisuuksien osalta. Valiokunta pitää tärkeänä, että raportoinnin taustalla olevat itsearvioinnin me-

netelmät ovat tällöin koko valtioneuvostossa yhteismitallisia.

Puolustusministeriön hallinnonalan tehtävät ja toiminnan tulokset liittyvät keskeisesti varautumiseen sekä yhteiskunnan toimintakykyyn poikkeusoloissa. Sen vuoksi tulosten todentaminen normaalioloissa on osin haastavaa. Valiokunta muistuttaa, että puolustusvoimat käyttää merkittävän osan voimavaroistaan kriisin- ja sodanajan valmiustehtäviin, joihin tulohajauksen periaatteita ei kaikilta osin voi soveltaa. Lisäksi valtionhallinnon tulohajaus perustuu kaikille julkiseen tietoon. Sotilaallista maanpuolustusta koskevat tiedot eivät kuitenkaan voi olla kaikilta osin julkisia. Puolustuksen pitkän aikavälin haasteita käsittelevän parlamentaarisen selvityserhjän työssä näitä tietoja on avattu, mutta prosessille voidaan kehittää eduskunnan suuntaan systemaattinen jatkumo.

Vaikuttavuuden arviointi

Yhteiskunnallista vaikuttavuutta on arvioitu puolustushallinnossa painottaen vaikuttavuustavoitetta "suorituskykyinen puolustusjärjestelmä". Sen pitkäjänteinen ylläpito ja kehittäminen edellyttävät tasapainoa materiaalsen valmiuden menojen, kiinteiden henkilöstömenojen ja muiden toimintamenojen välillä. Tavoitteen arvioinnin perustana on toimintavuoden toteuma suhteessa pitkän aikavälin tavoitetilaan, jossa lähtökohtana on turvallisuusympäristöön ja käytössä oleviin voimavaroihin suhteutettu puolustuskyky.

Valiokuntakuulemisissa kävi ilmi, että suppeasti, ainoastaan toimintavuodelle asetettujen tavoitteiden näkökulmasta, puolustusvoimien toiminta oli tuloksellista ja tehokasta, koska keskeiset toiminnalliset tavoitteet saavutettiin. Puolustusvoimauudistuksen toimeenpano etenee suunnitellusti, ja toiminta on sopeutettu rahoituskehyksiin tinkimättä kyvystä lakisääteisten tehtävien toteuttamiseen. Vaikuttavuuden ja päätöksenteon kannalta tärkeämpää on kuitenkin arvioida toimintavuoden toteumaa suhteessa pitkän aikavälin tavoitetilaan ja kehitysnäkymään. Tästä laajemmasta näkökulmasta tarkas-

teltuna kehityssuunta on huolestuttava, koska vuoden 2013 tavoitteiden saavuttaminen on ollut mahdollista ainoastaan supistamalla merkittävästi toimintaa ja suunniteltuja materiaalihankintoja. Supistusten todelliset vaikutukset puolustusjärjestelmään näkyvät vasta pidemmällä aikavälillä.

Valiokunta muistuttaa, että hallinnonalalla yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden aikajänne — kuten suorituskykyinen puolustusjärjestelmä — onkin todellisuudessa huomattavan pitkä, koska puolustusvoimien suorituskykyhankkeissa kehitettävien joukkojen ja järjestelmien elinjakso on asiantuntijalausuntojen mukaan noin 25 vuotta. Siksi yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tarkastelu lyhyellä aikavälillä ei välttämättä anna perusteltua kuvaa hallinnonalan vaikuttavuuden kehityksestä pitkällä aikavälillä. Yhden vuoden tarkastelunäkökulma ei myöskään anna vertailukohtaa menneeseen eikä viestiä tulevast. Valiokunta esittää, että kertomuksen kehittämisessä tulee harkita kertomusvuoden tulosten esittämisen lisäksi vertailukohtaa pariin aikaisempaan vuoteen sekä tiivistä ennakointia seuraavien vuosien kehityksestä.

Valiokunta pitää huolestuttavana, että vuosikertomuksen mukaan puolustushallinnon suorituskykyinen puolustusjärjestelmä -tavoitteen tulosarvosana on muuttumassa pitkällä aikavälillä kohti "välttävää", ellei puolustusvoimien koulutus- ja harjoitustoimintaa voida palauttaa sodan ajan joukkojen koulutusvaatimusten mukaiselle tasolle ja ellei materiaali-investointeja lisätä. Vuosikertomuksen nykymalli ei kuitenkaan anna mahdollisuuksia tilanteen syvemmälle pohdinnalle. Valiokunta esittää, että painotetuista vaikuttavuustavoitteista tehdään jatkossa nykyistä perusteellisempi analyysiosuus.

Toiminnallisten tulostavoitteiden asettamisen ja toteutumien arviointi

Tavoitteiden saavuttamisen ohella tuloksellisuusraportoinnissa on keskeistä se, kuinka hyvin tavoitteiden asettamisessa on onnistuttu. Samanaikaisesti tulee valiokunnan näkemyksen mukaan raportoinnissa kehittää toiminnallisten

tulostavoitteiden yhteyden kuvausta hallinnonalan voimavarojen kohdentamiseen. Nyky-
muotoisessa toteutumien arvioinnissa valiokun-
ta näkee ongelmalliseksi myös sen, että toimin-
nalliset tulostavoitteet eivät ole yhteismitallisia
vaan ne voivat esimerkiksi vaikuttavuustavoit-
teessa "suorituskykyinen puolustusjärjestelmä"
vaihdella palvelussuhdeasuntojen vuokraami-
sesta valmiuteen torjua sotilaallisen voiman
käyttö. Raportoinnissa tuleekin jatkossa avata
selkeämmin tulostavoitteiden erilaista painoar-
voa ja niille jaettavia resursseja.

Kriisinhallinta on Suomessa pyritty johdon-
mukaisesti näkemään yhtenä kokonaisuutena,
jonka vaikuttavuus koostuu useamman eri hal-
linnonalan toimista. Vaikuttavuusarvioinnin
kannalta on tärkeää edetä kohti vahvempaa ko-
konaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan poikki-
hallinnollista valmistelua ja seurantaa. Tällöin
eri hallinnonaloille tulee muodostaa yhteisiä ta-
voitteita ja raportoida niiden toteutumisesta vuo-
sikertomuksessa, vaikka tulosohtaus onkin hal-
linnonalakohtaista.

Sotilaallisessa kriisinhallinnassa ulkoasiain-
ministeriön tavoitteet ovat kytkeytyneet ylei-
semmin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Puo-
lustusministeriön tavoitteet kytkeytyvät puolus-
tusvoimien suorituskykyjen kehittämiseen ja
operaatioiden toteuttamiseen. Edellisvuoden
lausunnossaan hallituksen vuosikertomuksesta
(PuVL 9/2013 vp) valiokunta piti tärkeänä, että
sotilaallisen kriisinhallinnan joukkojen kehittä-
minen ja ylläpitäminen tapahtuu osana puolus-
tusvoimien suorituskyvyn kehittämistä ja puo-
lustusvoimien kehittämisohjelmia.

Valiokunta korostaakin, että vaikutta-
vuustavoitteessa "kansainvälisen turvalli-
suuden vahvistaminen" tulee jatkossa olla
selkeästi esillä yhtenä tulostavoitteena
myös kansallisen puolustuksen kehittämi-
nen.

Tulosohtauksen ja raportoinnin kehittämis- tarpeet

Valiokunnan asiantuntijalausunnossa on käynyt
esille, että puolustusministeriön hallinnonalan

ohjausjärjestelmän kehittämisessä on tavoitteen-
na nykyistä selkeämpi kokonaisuus, jonka "pu-
nainen lanka" tulee paremmin esiin kautta lin-
jan. Tulosohtauksessa siirrytään nelivuotiseen
aikajaksoon, jolla tavoitellaan lisääntyvää koko-
naisvaltaisuutta. Pitkän aikavälin kehittämis- ja
toimintalinjaukset on tarkoitus kytkeä johdon-
mukaisemmin osaksi talousarviovalmistelua ja
tulosohtautta. Valiokunta pitää kehityssuuntaa
erittäin myönteisenä.

Valiokunta kannattaa myös asiantuntijakuule-
misissa esille noussutta ajatusta pyrkiä muok-
kaamaan tulostavoitteista mahdollisimman
konkreettisia ja liittää niihin määrällisiä mitta-
reita. Raportoinnissa tulee samalla tavoitella sel-
keämmän syy-seuraussuhteen esittämistä käytet-
tyjen resurssien ja saavutettujen tulosten välillä.

Valiokunta toteaa, että vaikka kehitystä on
parin viimeisen vuoden aikana tapahtunut, tulee
hallituksen vuosikertomusta tiivistää entises-
tään. Samalla voidaan kiinnittää enemmän huo-
miota myös tiedon visualisointiin ja tunnusluku-
jen trendikuvauksiin. Lisäksi tulee harkita, voi-
daanko kertomuksessa keskittyä olennaisimpiin
hallinnonalojen vaikuttavuustavoitteiden toteu-
miin ja samalla jättää pienemmät asiakokonai-
suudet nykyistä vähemmälle huomiolle.

Eduskunnan lausumat

Eduskunta edellytti lausumassaan (HE 37/2007
vp) koskien asevelvollisten taloudellisia etuuksia,
että hallitus ryhtyy toimiin varusmiespalve-
lusajan ottamiseksi huomioon eläkkeen määräy-
tymisessä sekä kotiuttamisrahan maksamiseksi
palveluksesta kotiutuville. Nämä asiat eivät ole
edenneet, mutta valiokunta toteaa, että asevel-
vollisten taloudellista ja sosiaalista asemaa on
2000-luvulla kehitetty pitkäjänteisesti ja suunnit-
elmallisesti.

Asevelvollisten taloudellisen ja sosiaalisen
aseman kehittämisaluetta koskevia ehdotuksia
kirjattiin syyskuussa 2010 raporttinsa antaneen,
asevelvollisuuden yhteiskunnallisia vaikutuksia
selvittäneen Siilasmaan työryhmän raporttiin.
Puolustusvaliokunta toteaa, että lausuman säi-
lyttäminen on tarpeen työryhmän ehdotuksiin

PuVL 7/2014 vp — K 12/2014 vp

liittyvien selvitysten ja toimenpiteiden seuraamiseksi.

Lausunto

Lausuntonaan puolustusvaliokunta esittää,

että tarkastusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 11 päivänä kesäkuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jussi Niinistö /ps	Eero Reijonen /kesk
vpj.	Seppo Kääriäinen /kesk	Mikko Savola /kesk
jäs.	Tuija Brax /vihr	Ismo Soukola /ps
	Timo Heinonen /kok	Eero Suutari /kok
	Esko Kurvinen /kok	Tuula Väättäinen /sd
	Tuula Peltonen /sd	Jyrki Yrttiaho /vr.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Juha Martelius.