



13.5.2004

Puolustusministeriö  
Puolustusvoimat

## PUOLUSTUSVOIMIEN TILINTARKASTUSKERTOMUS VUODELTA 2003

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tänään päättänyt antaa Puolustusvoimien tilintarkastuksesta varainhoitovuodelta 2003 tämän tilintarkastuskertomuksen. Tilintarkastuskertomus annetaan sekä puolustusministeriölle että Puolustusvoimille. Tarkastuksen on suorittanut ylitarkastaja Jaakko Eskola ja sitä on valvonut tarkastuspäällikkö Hannu Taunula. Tarkastusta ovat avustaneet ylitarkastaja Petri Nurmi ja ylitarkastaja Pekka Luosujärvi. Tilintarkastukseen liittyvän tietojärjestelmätarkastuksen on suorittanut ylitarkastaja, JHTT Tuula Laitinen ja tarkastusta on tältä osin valvonut tarkastuspäällikkö, CISA Pentti Mykkänen.

Tarkastus on suoritettu tarkastusviraston tilintarkastusohjeen mukaisesti ja se on kohdistunut Puolustusvoimien tilinpäätökseen, tilinpäätöstietojen perustana olevaan kirjanpitoon ja muuhun laskentatoimeen, sisäiseen valvontaan sekä talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattamiseen.

Tarkastuksen perusteella esitetään seuraavaa.

### **BUDJETOINTIMENETTELYT**

Puolustusvoimien nettobudjetoidulle tulomomentille 12.27.20. (Tulot irtaimen omaisuuden myynnistä ja rojaltimaksuista) on budjetoitu menoina irtaimen omaisuuden hankintamenot. Menoina budjetoituidut erät ovat osin samansisältöiset puolustusvoimien toimintamomentin ja puolustusmateriaalihankinnat-momentin käyttöperusteluiden kanssa. Puolustusvoimissa ei ole sellaisia toiminnallisia elementtejä, joiden johdosta irtaimen omaisuuden hankintamenot olisi budjetoitava vielä tulomomentin 12.27.20. yhteyteen. Budjetointiin

liittyvän päällekkäisyyden johdosta Puolustusvoimien toimintamenomomentin hyvitykseksi kohdistuu tilioikaisujen kautta tosiasiallisesti sellaisia erillismomentilta 27.10.16. veloitettujen hankintojen myyntituottoja, joita ei saa nettouttaa talousarvion yksityiskohtaisten perusteluiden mukaisesti toimintamenomomentille.

Puolustusvoimien tulisi budjetoida saamansa lahjoitukset valtion talousarvion täydellisyysperiaatteen mukaisesti toimintamenomomentilleen.

## **TILINPÄÄTÖS**

### **Tilinpäätöslaskelmat, liitetiedot ja laskelmien tarkastelu**

Tilinpäätöslaskelmien sisältöä ja esittämistapaa sekä niiden perustana olevaa kirjanpitoa on tarkastettu riittävässä laajuudessa sen selvittämiseksi, onko tilinpäätöslaskelmat ja liitetiedot laadittu olennaisilta osin oikein.

Talousarvion yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan momentilla yksilöityyn käyttötarkoitukseen ei saa käyttää muuta käyttötarkoitukseltaan yleisempää määrärahaa, vaikka kyseisen yleisemmän määrärahan perusteluissa mainittua yksilöityä käyttötarkoitusta ei olisi suljettu pois. Puolustusmateriaalin hankintaan on talousarviossa osoitettu momentti 27.10.16. (Puolustusmateriaalihankinnat). Puolustusvoimien toimintamenomäärärahasta 27.10.21. on maksettu myös sellaisia maanpuolustuskaluston hankinnasta aiheutuneita menoja, jotka olisi tullut kirjata momentille 27.10.16. Puolustusmateriaalihankinnat-momentille on kohdistettu myös budjetoimattomia toimitusten viivästymisestä johtuvia sakkomaksuja n. 1,1 miljoonaa euroa. Tämä pienentää ao. momentin nettokäyttöä ja kasvattaa vastaavasti siirtyviä eriä.

Puolustusvoimat on saanut vuoden 2003 aikana lahjoituksia, joita se on käsitellyt ainoastaan liikekirjanpidossa yhteensä n. 700 000 euroa.

Puolustusvoimien tilinpäätöksessä talousarviokirjanpidon tilillä 620 on yhteensä 1 165 366,50 euron ennakkomaksu, jolle ei ollut suunniteltua katetta talousarviossa vuodelle 2004. Ennakko on maksettu talousarvioasetuksen 38 §:n vastaisesti.

Momentille 12.27.20. (Tulot irtaimen omaisuuden myynnistä ja rojaltimaksuista) ei ole sisällytetty rauhanturvaamistoimintaan liittyvää irtaimen omaisuuden myyntiä, yhteensä n. 190 000 euroa. Ao. irtai-

men omaisuuden myynnit on tuloutettu momentille 12.27.99. (Puolustusministeriön hallinnonalan muut tulot).

Rauhanturvaamistoimintaan liittyviä kalustokorvaussaamisia on talousarvioasetuksen 66 c §:n perusteella viemättä kirjanpitoon tilinpäätöksessä 847 000 euroa. Saatavien todennäköisen arvon määrittäminen on tehty vanhentuneiden tietojen perusteella. Kalusto- ja joukkokorvauksien arvostamista koskevan Valtion kirjanpitolautakunnan lausunnon nro 20/2001 mukaan kyseisten saatavien todennäköisen arvon määrittäminen tulisi tehdä nykyisen kokemustiedon perusteella.

Suoriteperusteisesti budjetoidulle momentille 27.10.16.50. (Muut puolustusmateriaalihankinnat) sisältyy Puolustusvoimien tilinpäätöksessä maksuperusteisesti käsiteltyjä eriä yhteensä n. 490 000 euroa, mikä on lisännyt momentin nettokäyttöä. Vastaavasti maksuperusteisesti budjetoidulle momentille 27.10.21.16. (Aiemmin myönnettyjen tilausvaltuuksien käytöstä aiheutuvat maksut) sisältyy Puolustusvoimien tilinpäätöksessä suoriteperusteisesti kirjattuja menoja yhteensä 456 000 euroa, jotka olisivat kuuluneet vuodelle 2004. Näihin sisältyy myös yksittäisenä tapahtumana n. 162 000 euron suuruinen erä, jossa vuoden 2002 talousarviossa myönnetyn määrärahan käyttöaika olisi oikealla kohdentamisella ylittynyt.

Puolustusvoimat on tosiasiallisesti ylittänyt toimintamomenttinsa päätösosassa käyttötarkoitukseltaan yksilöidyn palvelussuhteasuntojen vuokrausmaksamiseen myönnetyn 5,2 miljoonan euron määrärahan noin 1,2 miljoonalla eurolla.

Tarkastuksessa on tullut esiin, että puolustusmateriaalihankinnat momentille 27.10.16. sisältyy käyttönä noin 2,0 miljoonaa euroa sellaisia eriä, jotka on talousarvion soveltamista koskevien määräysten vastaisesti maksettu ennen laskun eräpäivää tai sopimuksen mukaisen maksuehdon täyttymistä. Virheelliset tapahtumat liittyvät vuodenvaihteeseen ja niillä on ollut maksuperusteisesti budjetoidun momentin nettokäyttöä lisäävä ja siirtyvää määrää pienentävä vaikutus.

Puolustusvoimien kirjanpitotapahtumiin on tullut vielä muutoksia maaliskuussa 2004. Muutoksilla on ollut vaikutusta myös tilinpäätöslaskelmiin. Puolustusvoimien tilinpäätöslaskelmat ovat tosiasiallisesti valmistuneet 12.3.2004.

Muilta osin tilinpäätöslaskelmat, jotka koostuvat talousarvion toteumalaskelmasta, tuotto- ja kululaskelmasta sekä taseesta on tarkastuksessa todettu laadituiksi säännösten mukaisesti.

Puolustusvoimien tilinpäätöksen liitteessä 12 (Puolustusvoimien käytössä olevat valtuudet ja valtuuden käytöstä aiheutuvat menot) esitetään tiedot Puolustusvoimien tilausvaltuuksista koko valtuuden käyttäjältä valtuuksien uusimisia erittelemättä. Liitteestä ei ilmene vuonna 2003 käytettävissä olleiden valtuuksien määrä eikä käyttö. Täydentävänä tietona Puolustusvoimien tilinpäätökseen esitetään, että Puolustusvoimilla oli vuonna 2003 käytettävissään tilausvaltuutusta 1 548 259 000 euroa. Puolustusvoimien vuoden 2003 valtuuden käyttö oli 737 504 000 euroa ja käyttämättä jäi 810 755 000 euroa, mikä oli noin 52 % Puolustusvoimille myönnettyistä valtuuksista.

Muilta osin tilinpäätöksen liitteenä esitetyt tiedot on tarkastuksessa todettu esityksi talousarvioasetuksen edellyttämällä tavalla.

Tilinpäätösasiakirjassa on esitetty tilinpäätöslaskelmien tarkastelu talousarvioasetuksen mukaisesti.

### **Tuloksellisuuden kuvaus ja maksullisen toiminnan kannattavuustiedot**

Tuloksellisuuden kuvauksen taloudellisuus-, kustannus-, ja suoritetietojen sekä kustannusvastaavuuslaskelmien sisältöä ja esittämistapaa ja edellä mainittujen tietojen perustana olevaa laskentatointia on tarkastettu riittävässä laajuudessa sen selvittämiseksi, sisältävätkö tuloksellisuuden kuvaus ja kustannusvastaavuuslaskelmat olennaisilta osin oikeat ja riittävät tiedot. Tarkastus ei ole kohdistunut tilinpäätöksen vaikuttavuustietoihin.

Puolustusvoimien toimintakertomuksessa esitetyt tiedot ovat suoritetietoja ja menopohjaisia toteumalukuja. Taloudellisuustietoina esitetään varusmieskoulutuksen ja kertausharjoituskoulutuksen menoperusteisesti laskettuja tunnuslukuja. Toimintakertomuksessa ei ole esitetty taloudellisuustietoja korvaavia tulosalueittaisia kustannustietoja. Näin ollen toimintakertomuksessa esitetyt tietoja ei voida pitää riittävinä. Esitettyjen tuloksellisuustietojen luotettavuutta heikentää olennaisesti henkilöstömenojen kohdistamiseen liittyvät puutteet. Puolustusmateriaalihankintojen kotimaisuusastetta vastakauppoineen ja elinkaarikustannuksineen kuvaavaa tunnuslukua ei voida pitää puolustusministeriön ohjeistamien laskentaperusteiden mukaan luotettavasti laadittuna. Puolustusvoimien toimintakertomuksessa esitetyt tuloksellisuustietoja ei voida pitää kokonaisuutena luotettavina.

Puolustusvoimien maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelman luotettavuutta heikentävät henkilöstökustannusten kohdistamisen puutteet. Kustannusvastaavuuslaskelmien luotettavuutta hei-

kentää edelleen yhteiskustannusten perustuminen arvionvaraisuuteen. Laskelmissa on mukana arvioon perustuen kirjanpidossa kuluna käsiteltävän maanpuolustuskaluston pääomakustannukset. Lisäksi työsuhteasumisesta laaditussa erillisessä kustannusvastaavuuslaskelmassa on hintatukena esitetty virheellinen kirjanpitotietojen mukainen luku. Maksullisen toiminnan volyyymi on Puolustusvoimissa noin 18 miljoonaa euroa. Maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelmia ei näin ollen voida pitää luotettavina. Esitetyt laskelmat ovat riittävät.

## **SISÄINEN VALVONTA**

Sisäistä valvontaa on arvioitu riskianalyyssissä, tarkastettu laskentatoimen ja tilinpäätöksen tarkastuksessa sekä palkkahallinnon ja hankintatoimen tarkastusten yhteydessä.

Edellä esitettyjä talousarviokirjanpidon ja tilinpäätöslaskelmien virheitä on pidettävä myös kirjanpidon sisäisen valvonnan puutteina, joiden osalta Puolustusvoimien on syytä ryhtyä toimenpiteisiin.

Tarkastuksen perusteella laskentatoimen järjestämisessä on havaittu puutteita henkilöstökustannusten kohdistamisen ja maanpuolustuskaluston kustannusvaikutuksen laskennan osalta.

Puolustusvoimien tulee jatkaa toimenpiteitään laskentatoimensa kehittämiseksi, jotta se voi tuottaa talousarvioasetuksen 55 §:n edellyttämät tiedot ja esittää tilinpäätöksessään oikeat ja riittävät tiedot taloudesta, toiminnan tuloksellisuudesta ja kannattavuudesta.

Puolustusvoimien kirjanpidon luotettavuutta heikentää lisäksi tietojärjestelmätarkastuksessa esiin tulleet merkittävät puutteet.

Tarkastuksessa tuli esiin rauhanturvaamistoiminnan materiaaliseurantajärjestelmän ylläpidossa merkittäviä puutteita, joiden osalta Puolustusvoimien on syytä ryhtyä toimenpiteisiin.

Hankintatoimen tarkastuksessa havaittiin puutteita rauhanturvaamistoimintaan liittyvien hankintojen osalta, joiden johdosta Puolustusvoimien on syytä ryhtyä toimenpiteisiin.

## **TALOUSARVION JA SITÄ KOSKEVIEN KESKEISTEN SÄÄNNÖSTEN NOUDATTAMINEN**

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta lahjoitusvarojen käsittelyä, valtion talousarvion yksityiskohtaisten perustelujen vastaista määrärahan käyttöä, bruttobudjetoidulle momentille nettoutettuja sakkomaksuja, talousarvioasetuksen 38 §:n vastaista menokirjausta, momenteille 27.10.16.50. ja 27.10.21.16. kirjattujen menojen kohdentamista, talousarviossa myönnetyn siirtomäärärahan ylitystä, talousarvion soveltamismääräysten vastaisia liian aikaisin suoritettuja maksuja ja valtion talousarviosta annetun lain 15 §:n 2 momentin ja 16 §:n edellyttämiä laskentatoimen järjestelyitä.

## **ILMOITUSVELVOLLISUUS VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTOLLE**

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Puolustusvoimien tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 16.8.2004 mennessä mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt edellä eriteltyjen talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisten menettelyiden osalta ja laskentatoimensa kehittämiseksi sekä sisäisen valvonnan parantamiseksi ja rauhanturvaamistoiminnan materiaaliseurantajärjestelmän kehittämiseksi.

Tarkastusneuvos, JHTT

Erkki Pitkänen

Ylitarkastaja

Jaakko Eskola

TIEDOKSI Valtiontilintarkastajat  
Valtiovarainministeriö  
Puolustusministeriön kansliapäällikkö  
Puolustusvoimien komentaja  
Valtiokonttori