



Tarkastuskertomus 232/2011 Tuottavuusohjelman toimeenpano
ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla

JÄLKISEURANTARAPORTTI

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

1. Jälkiseurannan toteutus

Tarkastusvirasto on pyytänyt oikeusministeriöltä selvitystä tarkastuskertomuksen perusteella tehdyistä toimenpiteistä. Selvityksessä pyydettiin vastaamaan erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

- Toteutuivatko ja minkä suuruisina tuottavuusohjelmassa asetetut tavoitteet henkilötyövuosien vähentämiselle ensimmäisen tuottavuusohjelmakauden loppuun eli 31.12.2011 mennessä? Mikä oli tavoitteesta mahdollisesti jäljellä oleva määrä 31.12.2013?
- Miten suuri osa henkilötyövuosivähennyksistä tapahtui tuottavuushankkeiden mahdollistamina vähennyksinä ja miten suuri osa muista syistä?
- Miten vähennykset suhteutuivat hallinnonalan henkilöstöstrategiaan ja sen toimialojen henkilöstösuunnitelmiin?
- Mitkä tuottavuusohjelman mukaisiin seitsemään toimenpidekokonaisuuteen kuuluneista yhteensä 25 tuottavuushankkeesta saatiin päätökseen ensimmäisen tuottavuusohjelmakauden loppuun mennessä ja mitkä 31.12.2013 mennessä? Mitkä jatkuvat mahdollisesti edelleen?
- Mikä kunkin tuottavuushankkeen vaikutus henkilötyövuosien vähentämistavoitteeseen on ollut? Mitkä ovat olleet hankkeiden tuottavuushyödyt? Mikä vaikutus henkilötyövuosivähennysten ja tuottavuushyötyjen syntymisen mahdollisella eriaikaisuudella on ollut?
- Miten oikeusministeriö on seurannut ja arvioinut tuottavuusohjelman henkilötyövuosivähennyksien ja mahdollisten tuottavuushyötyjen vaikutusta hallinnonalan perustehtävien hoitamiseen?
- Millaisin keinoin ja tuloksin on virasto- ja laitoskohtaisilla toimilla saatu aikaan henkilötyövuosivähennyksiä ja tuottavuushyötyjä?
- Onko tuottavuusohjelma saanut aikaan uudelleenkohdentamisvaraa, ja miten sitä on käytetty? Onko tuottavuusohjelma antanut mahdollisuuksia kohdentaa resursseja uudelleen?

Tarkastusvirasto on pyytänyt lisäksi Rikosseuraamuslaitokselta selvitystä tarkastuskertomuksen perusteella tehdyistä toimenpiteistä. Selvityksessä pyydettiin vastaamaan erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

- Toteutuivatko ja minkä suuruisina tuottavuusohjelmassa asetetut tavoitteet henkilötyövuosien vähentämiseksi ensimmäisen tuottavuusohjelmakauden loppuun eli 31.12.2011 mennessä? Mikä oli tavoitteesta mahdollisesti jäljellä oleva määrä 31.12.2013?
- Miten suuri osa henkilötyövuosivähennyksistä tapahtui tuottavuushankkeiden mahdollistamina vähennyksinä ja miten suuri osa muista syistä?
- Mitkä tuottavuushankkeet saatiin päätökseen 31.12.2011 mennessä ja mitkä olivat päättyneet tai vielä meneillään 31.12.2013?
- Mikä on ollut kunkin hankkeen vaikutus henkilötyövuosiin? Mitkä ovat olleet hankkeiden tuottavuushyödyt? Mikä vaikutus henkilötyövuosivähennysten ja tuottavuushyötyjen syntymisen mahdollisella eriaikaisuudella on ollut?
- Miten tuottavuusohjelman henkilötyövuosivähennykset ja mahdolliset tuottavuushyödyt ovat kokonaisuutena vaikuttaneet Rikosseuraamuslaitoksen perustehävän hoitamiseen? Miten pysyviä vaikutuksia arvioitte niillä olleen esimerkiksi täytäntöönpanon sisällölliseen kehittämiseen ja uusintarikollisuuteen vaikuttaviin toimintaohjelmiin?
- Ovatko ja millä tavalla Konnun suon vankilan lakkauttaminen ja Pelson vankilan vankiluvun puolittaminen luoneet sellaista resurssien säästöä, jota on ollut mahdollista kohdentaa täytäntöönpanotehtävän sisällölliseen kehittämiseen?

Oikeusministeriöltä ja Rikosseuraamuslaitokselta saadun selvityksen lisäksi jälkiseurannassa haastateltiin yhden suljetun vankilan johtajaa. Haastattelussa selvitettiin tuottavuusohjelman toteutusta ja vaikutuksia siellä. Erityisesti huomiota kiinnitettiin siihen, miten vankila oli selviytynyt perustehävänsä hoitamisesta. Lisäksi tutustuttiin käytettävissä olleeseen asiakirja-aineistoon.

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2. Jälkiseurannan havainnot

Henkilötyövuositavoitteen toteutuminen

Oikeusministeriön mukaan tuottavuusohjelmassa asetettu tavoite 685 henkilötyövuoden vähentämiseksi saavutettiin tuottavuuskauden loppuun mennessä.

Rikosseuraamuslaitoksen mukaan sille kokonaistavoitteesta kohdennettu 323 henkilötyövuoden vähennystavoite toteutui jopa niin, että kun vuoden 2011 henkilötyövuositavoitteeksi oli asetettu 2 914 henkilötyövuotta, toteuma oli 2 895.

Henkilötyövuosivähennysten perustuminen tuottavuushankkeisiin

Henkilötyövuosivähennykset saavutettiin oikeusministeriön mukaan pitkälti tuottavuushankkeiden mahdollistamina. Tosin tuottavuusohjelman aiheuttamien määräraha-leikkausten sekä pienen määrärahahekyksen vuoksi joillakin toimialoilla jouduttiin vähentämään henkilötyövuosia jo ennen kuin tuottavuushankkeet olivat toteutuneet.

Henkilötyövuosivähennykset Rikosseuraamuslaitoksessa perustuivat pääosin (194,6 henkilötyövuotta) nimettyihin tuottavuushankkeisiin.

Suhde henkilöstöstrategiaan ja toimialojen henkilöstösuunnitelmiin

Henkilötyövuosivähennykset voitiin toteuttaa luonnollisen vaihtuvuuden avulla sekä noudattaen valtion henkilöstöpolitiikan periaatteita ja hallinnonalan henkilöstöstrategian linjauksia. Kiinteistöjen kirjaamisasioiden siirron yhteydessä käräjäoikeuksilta Maanmittauslaitokselle jouduttiin kuitenkin irtisanomaan kaksi henkilöä, jotka eivät vastaanottaneet heille uudessa toimipaikassa tarjottua työtä.

Lisäksi Rikosseuraamuslaitoksessa irtisanottiin 18 henkilöä Konnunsuon vankilan lakkauttamisen ja Pelson vankilan toiminnan supistamisen yhteydessä. Kaikille irtisanoituille tarjottiin ensin siirtoa Rikosseuraamuslaitoksen muuhun yksikköön, mutta he kieltäytyivät siirrosta.

Tuottavuushankkeiden tilanne

Oikeusministeriö on ilmoittanut, että kaikki tuottavuushankkeet saatiin päätökseen vuoden 2011 loppuun mennessä lukuun ottamatta vankien terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtämistä sosiaali- ja terveysministeriölle.

Rikosseuraamuslaitos on lisäksi täsmentänyt, että Seuraamusjärjestelmän kehittäminen, vankiluvun alentaminen ja laitospäätöksen kehittäminen -hankekokonaisuus saatiin päätökseen pääosiltaan vuoden 2011 loppuun mennessä. Hankkeessa tärkeimpinä kohteina olivat sakon muuntorangaistus, valvottu koevapaus ja valvontarangaistus sekä Konnunsuon vankilan lakkauttaminen ja Pelson vankilan supistaminen. Osassa Rikosseuraamusalan huolto- ja tukitehtävien kehittäminen -hankkeen osahankkeissa kehittämistyö jatkuu edelleen. Vankiterveydenhuollon siirto sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle siirtynee vuoden 2016 alkuun.

Yksittäisten tuottavuushankkeiden vaikutus henkilötyövuosivähennystavoitteeseen

Henkilötyövuosivähennystavoitteen toteutumista on oikeusministeriön mukaan seurattu kokonaisuutena toimialoitain, virastoittain ja henkilöstöryhmittäin. Yksittäisten tuottavuushankkeiden vaikutuksia henkilötyövuosien vähentämistavoitteeseen ei ole ollut yleensä mahdollista seurata, sillä hallinnonalan virastoissa on vaikuttanut samanaikaisesti usea tuottavuushanke. Samalla toimintaan on usein kohdennettu myös uudelleen kohdentamisvaran myötä henkilöstöresursseja.

Rikosseuraamuslaitos on esittänyt Tarmo-työajanlaskentajärjestelmän perusteella kunkin nimetyn tuottavuushankkeen aikaansaamat henkilötyövuosivähennykset. Nimetyille tuottavuushankkeille arvioidut vähennykset vuosille 2007–2011 olivat yhteensä 200–210 henkilötyövuotta, joista vuoden 2011 lopussa oli toteutunut 194,6 henkilötyövuoden vähennys.

Seuranta ja arviointi perustehtävän suhteen

Oikeusministeriö on seurannut ja arvioinut tuottavuushankkeita virastojen tulosohtauksen yhteydessä. Tulosohtausprosessissa on seurattu ja arvioitu yksittäisten tuottavuushankkeiden vaikutuksia esimerkiksi käsittelyaikoihin, vireille tulevien asioiden määriin ja uusien työmenetelmien käyttöön. Usean hankkeen tavoitteena oli ottaa käyttöön uusia kevyempiä työprosesseja. Myös tuomioistuinelaitoksen kanssa käytävissä tulosohtauksissa on eri tuottavuushankkeiden tilanne ja vaikutukset tuotu esiin, vaikka suoranaisia tavoitteita lainkäyttötoiminnalle ei olekaan voitu asettaa. Tulosohtauksessa on asetettu tavoitteita uusien menetelmien käytön laajentamiseksi ja seurattu niiden vaikutuksia. Uudistusten mukaiset työmenetelmät on virastoissa ja laitoksissa yleensä otettu hyvin käyttöön.

Rikosseuraamuslaitos kykeni tuottavuusohjelmasta huolimatta toteuttamaan perustehtävänsä eli rangaistusten täytäntöönpanon. Tulostavoitemittareiden perusteella palve-

lukyky tai toiminnan laatu eivät sen mukaan heikentyneet. Myöskään laitosten turvallisuustilanne ei heikentynyt. Samanaikaisesti tuottavuusohjelman kanssa yhdyskuntasuraamusasiakas- ja vankimäärä laskivat, mikä helpotti palvelukyvyyn ylläpitämistä henkilövähennyksistä huolimatta.

Tuottavuusohjelman toteuttaminen hankaloitti Rikosseuraamuslaitoksen mukaan kuitenkin rangaistusten täytäntöönpanon sisällöllistä kehittämistä, eikä uusintarikollisuuteen vaikuttavaa toimintaa kyetty lisäämään. Vankeuslain tavoitetta ei siten ole kyetty toteuttamaan täysimääräisesti. Vaikka toiminta pysyi ennallaan ja tuottavuus kasvoi henkilöstön vähentyessä, toiminnan laatua ei kyetty Rikosseuraamuslaitoksen mukaan samanaikaisesti parantamaan.

Laitoskohtaiset toimet henkilötyövuosivähennyksissä

Keinoista virasto- ja laitoskohtaisilla toimilla vähentää henkilötyövuosia ja saada aikaan tuottavuushyötyjä ja niiden tuloksista oikeusministeriö ei ole esittänyt erityistä selvitystä. Se on kuitenkin todennut, että virastojen määrää vähentämällä ja hallinnollisia virastoja yhdistämällä tehtiin organisaatiouudistuksia kaikilla toimialoilla. Talous- ja henkilöstöhallinnon tukitehtäviä keskitettiin palvelukeskukseen. Etenkin toimistohenkilökunnan osuus virastojen henkilötyövuosissa on vähentynyt merkittävästi.

Uudelleenkohdentamisvara ja sen käyttö

Oikeusministeriö on selvityksessään ilmoittanut, että tuottavuusohjelmassa toteutetut hankkeet ovat saaneet aikaan hieman uudelleenkohdentamisvaraa hallinnonalan joillakin toimialoilla. Resursseja on pystytty kohdentamaan perustehtävien hoitamiseen, vaikka määrärahataso on kokonaisuutena alentunut. Esimerkiksi tuomarien ja syyttäjien henkilötyövuosimäärä oli tuottavuuskauden lopussa korkeampi kuin vertailuvuonna 2005, vaikka osassa tuottavuushankkeista tuloksena oli tuomareiden ja syyttäjien työmäärän väheneminen.

Yleisen kustannustason nousun ja toimitilavuokrien kasvun vuoksi tuottavuuspotentiaalia ei Rikosseuraamuslaitoksen mukaan voitu hyödyntää asiakkaille järjestettävän toiminnan lisäämiseen.

Ensimmäisen tuottavuusohjelmakauden päättymisen jälkeinen kehitys

Pääministeri Jyrki Kataisen ja pääministeri Alexander Stubbin hallitusten ohjelmien mukaisesti valtionhallinnon tuottavuusohjelma korvattiin uudella vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmalla (VATU-ohjelma). Sen tavoitteena on ollut, että tuloksellisuus syntyy aidosti tuottavuutta lisäävin toimenpitein ja että työn yhteiskunnallinen vaikuttavuus nousee. Mittaluokaltaan toimintojen tehokkuuden lisäämiselle asetetut tavoitteet säilytettiin taloudelliselta kokonaisvaikutukseltaan ensimmäisen ja toisen tuottavuusohjelman mukaisina. VATU-ohjelman tavoitteena on lisäksi ollut varmistaa, että henkilöstömäärään liittyvät ratkaisut eivät johda julkisen hallinnon kokonaistuottavuuden heikentymiseen.

Rikosseuraamuslaitoksessa toteutetaan 29.2.2012 laadittua talouden sopeuttamissuunnitelmaa vuosille 2013–2016. Suunnitelman tarkoituksena on sovittaa toiminta toiminta- ja taloussuunnitelmakauden 2013–2016 julkisen talouden alijäämän vuoksi alentuneeseen toimintamääräraha-kehitykseen. Talouden sopeuttamissuunnitelmaan liittyy 197 henkilötyövuoden säästöavoite. Tähän mennessä siitä on toteutunut 127 henkilötyövuoden vähennys.

3. Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksessa todettiin, että tuottavuusohjelman toimeenpanossa ja henkilötyövuosien vähentämistavoitteessa oli edetty hyvin. Hallinnonalan tehtävien erityisluonne oli otettu huomioon ja tuottavuushankkeilla pyrittiin lisäämään tuottavuutta pelkän henkilötyövuosien vähentämisen sijasta. Hallinnonalan perustehtävän hoitamisessa ei havaittu muutoksia lukuun ottamatta Rikosseuraamuslaitoksen uusintarikollisuuteen vaikuttavien toimintaohjelmien järjestämistä ja rangaistuksen täytäntöönpanon sisällöllistä kehittämistä. Henkilötyövuosivähennysten toteuttamisaikataulua ennen tuottavuushyötyjen syntymistä ja virasto- ja laitostason tuottavuutta parantavien toimien puutetta pidettiin ongelmallisina. Uudelleenkohdentumisvaralla ei havaittu saavutetun valtiovarainministeriön sille asettamia tavoitteita.

Jälkiseurannan perusteella oikeusministeriön hallinnonalalla on kyetty kokonaisuutena ottaen toteuttamaan valtion vuosien 2007–2011 tuottavuusohjelmassa asetetut henkilötyövuosien vähennystavoitteet. Vähennyksistä suurin osa on toteutunut hallinnonalalla käynnistettyjen tuottavuushankkeiden tuloksena, vaikka oikeusministeriö ei olekaan esittänyt kaikkien yksittäisten tuottavuushankkeiden ja henkilötyövuosivähennysten välistä yhteyttä. Määrärahaileikkaukset ja suppeva määrärahakehitys johtivat eräillä toimialoilla henkilötyövuosivähennyksiin tuottavuusohjelmasta riippumatta ja jo ennen tuottavuushankkeiden toteutumista. Tuottavuushankkeet oli eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta saatu päätökseen. Jäljelle jääneissä jatketaan niiden toteuttamista ja kehittämistyötä.

Oikeusministeriö ei ole esittänyt yleistä arviota hallinnonalan kyvystä hoitaa sen perustehtäviä. Rikosseuraamuslaitoksen mukaan uusintarikollisuuteen vaikuttavaa toimintaa ja rangaistusten täytäntöönpanon sisällöllistä kehittämistä ei ole kyetty lisäämään, vaikka perustehtävä on muutoin pystytty hoitamaan.

Virasto- ja laitospohjaisia hankkeita henkilötyövuosien vähentämiseksi ja tuottavuushyötyjen aikaan saamiseksi sekä niiden seuranta- ja arviointia oikeusministeriö ei ole selvittänyt. Jo tarkastuksen yhteydessä kävi selville, että tällaisia virastojen ja laitosten omia hankkeita oli ollut vaikea saada käyntiin.

Uudelleenkohdentamisvarasta oikeusministeriöltä saatu selvitys on suppea, eikä uudelleenkohdentamisvaran mahdollisesta syntymisestä ja käytöstä ole siten muodostettavissa kokonaiskäsitystä. Sillä on eräillä toimialoilla voitu kohdentaa resursseja perustehtävän suorittamiseen, vaikka määrärahataso on kokonaisuudessaan alentunut. Rikosseuraamuslaitoksen toimialalla uudelleenkohdentamisvara on käytetty kasvaneiden kustannusten ja toimitilavuokrien maksamiseen.

Oikeusministeriön hallinnonalalla tuottavuusohjelman henkilötyövuosivähennyksiä pyrittiin saamaan aikaan vain sellaisilla hankkeilla, joilla voidaan lisätä tuottavuutta pitkällä tähtäimellä pelkän henkilötyövuosien vähentämisen sijasta. Tällainen lähestymistapa on valtiontalouden tilan edelleen heikennyttä osoittautunut oikeaksi.

Kun oikeusministeriön hallinnonalalla on saavutettu tuottavuusohjelman asettamat henkilötyövuosivähennystavoitteet, eivät avoimiksi jääneet seikat aiheuta tarvetta jatkaa jälkiseurantaa. Ottaen huomioon tuottavuusohjelman jälkeiset hankkeet tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi on tärkeää, että hallinnonalalla jatketaan keskeneräisten tuottavuuden parantamiseen tähtäävien hankkeiden loppuun saattamista ja täytäntöönpanoa.

Ylijohtaja Marko Männikkö

Johtava tuloksellisuustarkastaja Anne Hamppula-Luoto

JAKELU

Oikeusministeriö
Rikosseuraamuslaitos
Valtiovarainministeriö