



Tuloksellisuustarkastuskertomus 231/2011

Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset

Valtiontalouden tarkastusviraston
tarkastuskertomus 8/2011



Tuloksellisuustarkastuskertomus 231/2011
**Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja
vaikutukset**

Tämä kertomus julkaistaan sarjassa
Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset numerolla 8/2011

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8093 (nid.)
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-199-5 (nid.)
ISBN 978-952-499-200-8 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2011

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 196/54/10

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen valtion tuottavuusohjelmaa koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään Opetushallitukselle, Tullille, opetus- ja kulttuuriministeriölle ja valtiovarainministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Helsingissä 18. päivänä elokuuta 2011

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili

Tarkastuksen tekijät:

Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili

Johtava tuloksellisuustarkastaja Tanja Kirjavainen (luvut 3.1 ja 3.2)

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Arto Seppovaara

Tarkastetusta toiminnasta vastuulliset hallinnonalat:

opetus- ja kulttuuriministeriö

valtiovarainministeriö

Asiasanat:

tuottavuusohjelma, tuottavuus, tuloksellisuus, Opetushallitus, Tulli

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	10
1 Johdanto	13
2 Tarkastusasetelma	15
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	15
2.2 Tarkastuskysymykset	20
2.3 Tarkastuskriteerit	20
2.4 Tarkastuksen aineistot ja niiden analysointi	22
2.5 Tarkastuksen rajaukset	28
3 Tarkastushavainnot	29
3.1 Valtion virastojen ja laitosten tuottavuuskehitys vuosina 2006–2009	29
3.2 Viiden työn tuottavuuttaan parantaneen viraston tarkastelua	34
3.2.1 Virastojen yleiskuvaus	34
3.2.2 Työn tuottavuuden muutos vuosina 2006–2009	36
3.2.3 Tuottavuuden parantamiseen liittyneet toimenpiteet vuosina 2005–2009	39
3.2.4 Havaintojen yhteenveto	45
3.3 Tuottavuusohjelman toteuttaminen Opetushallituksessa	46
3.3.1 Henkilötyövuosivähennystavoitteet	46
3.3.2 Toteutunut henkilötyövuosikehitys	47
3.3.3 Suunniteltu tuottavuuspotentiaali	49
3.3.4 Suunnitellun tuottavuuspotentiaalin toteutuminen	52
3.3.5 Muut tuottavuustoimenpiteet	58
3.3.6 Tuloksellisuusindikaattorit	65
3.3.7 Henkilöstön vähentämisen vaikutukset	72
3.3.8 Kokoavia havaintoja	84
3.4 Tuottavuusohjelman toteuttaminen Tullissa	87
3.4.1 Henkilötyövuosivähennystavoitteet	87
3.4.2 Toteutunut henkilötyövuosikehitys	90
3.4.3 Suunniteltu tuottavuuspotentiaali	93
3.4.4 Suunnitellun tuottavuuspotentiaalin toteutuminen	97
3.4.5 Muut tuottavuustoimenpiteet	107
3.4.6 Tuloksellisuusindikaattorit	117
3.4.7 Henkilöstön vähentämisen vaikutukset	134
3.4.8 Kokoavia havaintoja	146
3.5 Opetushallituksen ja Tullin vertailua	149

3.6	Palvelujen oston kasvu valtion budjettitaloudessa	151
4	Tarkastusviraston kannanotot	157
	Lähteet	163
	Liitteet	167

Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset

Pääministeri Matti Vanhasen ensimmäinen hallitus käynnisti valtion tuottavuusohjelman vuonna 2003 Tuottavuuden toimenpideohjelman muodossa. Vuonna 2005 päätettiin alustavasti henkilötyövuosivähennyksistä ja hallinnonaloittaiset vähennystavoitteet määriteltiin hallituksen kehyspäätöksessä 23.3.2006. Tarkoituksena oli, että hallinnonaloilla toteutetaan tuottavuutta lisääviä toimenpiteitä, jotka johtavat valtion henkilöstömäärän pienenemiseen. Lähtökohtana oli, että näiden toimenpiteiden johdosta henkilöstön vähentämisellä ei pitäisi olla kielteisiä vaikutuksia valtion tehtävien hoitoon ja palveluihin.

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, onko tuottavuusohjelmaa toteutettu siten, että virastojen ja laitosten toiminnan tuloksellisuus on kokonaisuutena varmistettu. Tuloksellisuutta tarkasteltiin tuottavuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden näkökulmista.

Pääkysymykseen vastattiin pääosin Opetushallitusta ja Tullilaitosta koskevien case-tarkastelujen perusteella. Lisäksi tuottavuustilastojen avulla tarkasteltiin tuottavuuden ja sen osatekijöiden kehitystä sekä valikoitiin viisi tuottavuuttaan keskimääräistä enemmän parantanutta virastoa ja selvitettiin niiden tuottavuustoimenpiteitä.

Valtion tuottavuustilaston tietojen valossa valtion virastojen ja laitosten tuottavuus on kehittynyt myönteisesti noin 60 prosentissa virastoja vuosina 2006–2009. Viiden tuottavuuttaan keskimääräistä enemmän parantaneen viraston toimittamien selvitysten perusteella hyvä kehitys oli useimmiten seurasta järjestelmällisestä toiminnan kehittämisestä. Vaikka toimenpiteitä oli usein suunniteltu ja aloitettu jo ennen tuottavuusohjelmaa, ohjelma tarjosi keinon niiden toteuttamiseen. Yleisimpiä toimenpiteitä olivat toimintojen uudelleen organisointi ja ulkoistaminen.

Laajemman tarkastuksen kohteina olleissa Opetushallituksessa ja Tullissa tuloksellisuus ei ollut olennaisesti heikentynyt henkilöstön vähentämisen myötä, koska ne olivat kehittäneet toimintaansa voimakkaasti. Molemmat virastot olivat myös toteuttaneet tuottavuusohjelmaa taloudellisesti tarkoituksenmukaisella tavalla, sillä niiden henkilöstökulujen reaalinen säästö oli suurempi kuin palvelujen oston kasvu. Sekä Opetushallituksessa että Tullissa ilmeni kuitenkin henkilöstön vähentämisestä johtuvia ongelmia, jotka voivat heikentää palvelukykyä ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Tuottavuusohjelman ansioksi on tarkastuksen perusteella luettava se, että vähentämisvelvoite ja määrärahojen avulla tapahtunut ohjaus ovat

vauhdittaneet henkilöstötarvetta vähentäviä kehittämistoimia ja luoneet ylipäänsä painetta toiminnan kehittämiseen. Toiminnan luonteensa vuoksi Tullilla oli Opetushallitusta enemmän mahdollisuuksia kehittää uusia tapoja toimia ja hyödyntää sähköistä asiointia.

Opetushallituksessa viraston oman asiantuntijatyöpanoksen vähentymistä on kompensoitu verkostoissa, hankintoina ja valtionavustuksilla tehtävänä työnä. Tällaisten uusien toimintamallien riskinä on, että työn laatu ei vastaa viranomaistyön vaatimuksia ja ettei valtionaloudelle koituviin kustannuksiin kiinnitetä riittävää huomiota. Valtionalouden näkökulmasta riskikohteina Opetushallituksen osalta ilmeni, että valtionavustusten käyttöä ei valvota riittävästi ja että valtionosuuksien myöntämisen perusteena olevia tietoja ei pystytä tarkistamaan vähentyneellä henkilöstöllä yhtä paljon kuin aikaisemmin.

Lisäksi tarkastuksessa havaittiin, että Opetushallituksen kyky tukea koulutuksenjärjestäjiä uudistusten, kuten tutkintojen perusteiden uusimisen, toimeenpanossa on heikentynyt. Tämä voi heijastua myöhemmin vaikuttavuuteen. Henkilöstön vähentämisen vaikutukset Opetushallituksen yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen ovat kuitenkin vaikeasti jäljitettäviä ja todennäköisesti ne näkyisivät viiveellä.

Tullilaitoksen toiminnassa sähköisen asioinnin kehittäminen on ollut keskeisessä roolissa, jotta palvelutaso ei heikentyisi henkilöstön vähentyessä. Käytännössä Tulli on kuitenkin joutunut vähentämään henkilöstöään ja sulkemaan toimipaikkoja ennen kuin sähköinen asiointi on ollut kattavasti käytössä, jolloin palvelujen saatavuus on väliaikaisesti heikentynyt. Lisäksi sähköisten tullauskeskusten toiminnassa oli osittain henkilöstövajeen vuoksi viiveitä vuosina 2009 ja 2010. Toimipaikoilla tapahtuva palvelu on pääosin pysynyt palveluaikatavoitteen mukaisena.

Tullivalvonnassa ja tarkastustoiminnassa vuorovahvuudet ovat ohentuneet, jolloin tarkastuksia ei pystytä tekemään yhtä paljon kuin aikaisemmin. Pääosin tämä ei kuitenkaan ole ollut ongelma, koska riskianalyysin kehittämisellä on voitu parantaa tullivalvonnan ja merkittävimpien tarkastusmuotojen osuvuutta. Henkilöstövaje on kuitenkin näkynyt siinä, ettei varsin kalliita läpivalaisulaitteita voida käyttää tehokkaasti, mikä ei ole taloudellisesti tarkoituksenmukaista. Tullirikostorjunnassa henkilöstön poistuma keskeisistä viroista on vaikuttanut siihen, että kyky selvittää rikoksia on heikentynyt viime vuosina.

Tullin osalta ilmeisenä riskinä tarkastuksessa tuli esiin se, että vähenevällä henkilöstöllä ei pystytä riittävässä määrin puuttumaan sisäisen turvallisuuden kannalta haitallisiin ilmiöihin. Tämä riski on realisoitunut jo nyt siinä mielessä, että kaikkia profiloituja kohteita ei pystytä tarkastamaan. Periaatteellisempana riskinä tarkastuksessa tunnistettiin se, että jos

tullivalvonta ei ole uskottavaa, harmaan talouden toimintaedellytykset paranevat.

Tarkastuksen yhteydessä selvitettiin myös, missä määrin talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusasiakkuus on tuonut säästöjä asiakasvirastoihin. Tarkastuksessa havaittiin, että siirtymävaiheessa palvelukeskusasiakkuus ei ollut vielä tuonut olennaisia henkilötyövuosisäästöjä, koska virastossa saavutettu henkilötyövuosisäästö oli suurin piirtein saamansuuruinen kuin palvelukeskuksen laskuttama henkilötyövuosikäyttö. On kuitenkin huomattava, että palvelukeskusmalli on vielä siirtymävaiheessa ennen kuin yhteinen tietojärjestelmä otetaan vaiheittain käyttöön vuodesta 2011 alkaen.

Produktivhetsprogrammets verkställande och verkningar

Statsminister Matti Vanhanens första regering startade statens produktivhetsprogram år 2003 i form av ett åtgärdsprogram. År 2005 beslöt man preliminärt om nedskärningar i antalet årsverken och de förvaltningsområdesspecifika målen för nedskärningarna fastställdes i regeringens rambeslut 23.3.2006. Avsikten var att på förvaltningsområdena genomförs åtgärder som höjer produktiviteten och leder till att statens personalstyrka minskar. Utgångspunkten var att på grund av dessa åtgärder borde personalminskningen inte ha negativa verkningar på skötseln av statens uppgifter och tjänster.

Huvudfrågan vid revisionen var, om produktivhetsprogrammet har verkställts så, att resultatet som helhet i ämbetsverkens och inrättningarnas verksamhet har säkerställts. Resultatet granskades ur perspektiven för produktivitet, lönsamhet och verkningar.

Huvudfrågan besvarades till största delen på basis av case-granskningar som gällde Utbildningsstyrelsen och Tullverket. Dessutom granskades med hjälp av produktivhetsstatistiken hur produktiviteten och dess delfaktorer har utvecklats samt valdes ut fem ämbetsverk som har förbättrat sin produktivitet mer än genomsnittet, och klarades deras produktivhetsåtgärder.

I belysningen av uppgifterna i statens produktivhetsstatistik har produktiviteten vid de statliga ämbetsverken och inrättningarna utvecklats gynnsamt hos ca 60 procent av ämbetsverken åren 2006-2009. På basis av utredningar som lämnats av de fem ämbetsverk som hade förbättrat sin produktivitet mer än genomsnittet var den goda utvecklingen oftast en följd av ett systematiskt utvecklande av verksamheten. Trots att åtgärder ofta hade planerats och påbörjats redan före produktivhetsprogrammet, erbjöd programmet ett verktyg för deras verkställande. De vanligaste åtgärderna var omorganisering och utkontraktering av funktioner.

Hos Utbildningsstyrelsen och Tullverket, som var föremål för en mer omfattande granskning, hade resultatet inte försvagats väsentligt i och med personalminskningarna, emedan de starkt hade utvecklat sin verksamhet. Båda ämbetsverken hade också verkställt produktivhetsprogrammet på ett ekonomiskt ändamålsenligt sätt, för den reella inbesparingen i personalkostnaderna var större än ökningen av köpta tjänster. Både hos Utbildningsstyrelsen och Tullen framkom emellertid problem som beror

på personalminskningen, och som kan försvaga serviceförmågan och de samhälleliga verkningarna.

Som en förtjänst hos produktivhetsprogrammet bör på basis av revisionen betraktas att reduceringsskyldigheten och den styrning som skett med hjälp av anslagen har försnabbat de utvecklingsåtgärder som minskar personalbehovet och överhuvudtaget har åstadkommit ett tryck på att utveckla verksamheten. På grund av karaktären för dess verksamhet hade Tullen bättre möjligheter än Utbildningsstyrelsen att utveckla nya verksamhets-sätt och utnyttja elektronisk kommunikation.

Hos Utbildningsstyrelsen har minskningen av ämbetsverkets egna sakkunnigarbetsinsats kompenserats med arbete som utförs i nätverk, som upphandling och med statsbidrag. Risker med sådana nya verksamhetsmodeller är, att arbetets kvalitet inte svarar mot kraven på myndighetsarbete och att tillräcklig uppmärksamhet inte ägnas åt de kostnader som åsamkas statsfinanserna. Från statsfinansiell synpunkt framkom som risker, att användningen av statsbidrag inte övervakas tillräckligt och att man med den minskade personalen inte förmår kontrollera de uppgifter som utgör grund för beviljande av statsandelar lika mycket som förut.

Dessutom observerades vid revisionen, att Utbildningsstyrelsens förmåga att stöda utbildningsarrangörerna vid förverkligandet av reformer, t.ex. förnyande av examensgrunderna, har försvagats. Detta kan senare avspegla sig på verkningarna. Vilka effekter personalminskningen har på Utbildningsstyrelsens samhälleliga verkningar är emellertid svåra att spåra och sannolikt skulle de visa sig med fördröjning.

I Tullverkets verksamhet har utvecklandet av den elektroniska kommunikationen spelat en central roll för att servicenivån inte ska sjunka när personalen minskar. I praktiken har Tullen emellertid varit tvungen att skära ner på sin personal och stänga verksamhetsställen före den elektroniska kommunikationen har varit heltäckande i användning, varför servicens tillgänglighet temporärt har försvagats. Dessutom förekom i de elektroniska förtullningscentralernas verksamhet delvis på grund av personalbristen fördröjningar åren 2009 och 2010. Den service som ges vid verksamhetsställena har huvudsakligen hållit de tidtabeller som målsatts för servicen.

I tullövervakningen och kontrollverksamheten har bemanningen under turerna minskat, varför kontroller inte kan göras i samma omfattning som tidigare. I huvudsak har detta ändå inte varit ett problem, för med en utvecklad riskanalys har man kunnat förbättra träffsäkerheten för tullövervakningen och de viktigaste formerna av kontroll. Personalbristen har emellertid kommit till synes i att den synnerligen dyra genomlysningssap- paraturen inte kan användas effektivt, vilket inte är ekonomiskt ändamåls- enligt. Inom tullbrottsbekämpningen har personalavgången från centrala

tjänster bidragit till att förmågan att klara upp brott har försvagats på senare år.

Som en risk i fråga om Tullen framkom vid revisionen, att man med en minskad personal inte tillräckligt kan ta befattning med från den inre säkerhetens synpunkt skadliga fenomen. Denna risk har redan realiserats så till vida, att man inte förmår kontrollera alla profilerade objekt. Som en mer principiell risk noterades vid revisionen, att om tullövervakningen inte är trovärdig, förbättras den grå ekonomins verksamhetsförutsättningar.

I samband med revisionen utreddes också, i vilken mån ett kundförhållande till ekonomi- och personalförvaltningens servicecentral har inneburit inbesparingar hos kundämbetsverken. Vid revisionen iaktogs, att i övergångsskedet hade kundförhållandet inte ännu inneburit väsentliga inbesparingar i antalet årsverken, emedan den inbesparing i årsverken som uppnått vid ämbetsverket var i stort sett lika stor som det antal årsverken som servicecentralen fakturerade. Det bör emellertid märkas, att modellen med servicecentral ännu befinner sig i sitt övergångsskede före det gemensamma informationssystemet tas i användning från och med år 2011.

1 Johdanto

"Tuottavuus ja taloudellisuus sekä vaikuttavuus ja palvelukyky" on yksi Valtiontalouden tarkastusviraston strategisista teema-alueista.¹ Teema-alueella jo toteutuneista tarkastuksista raportoitiin Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksessa eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2008 otsikolla "Tuottavuus valtiolla".² Toukokuussa 2010 valmistui valtion tuottavuusohjelman valmistelua ja johtamista käsitellyt kertomus³ ja sen tuloksista raportoitiin myös viraston eduskunnalle antamassa vuosikertomuksessa varainhoitovuodelta 2009.⁴ Tuottavuusohjelma-teemasta raportoidaan viraston eduskunnalle annettavassa vuosikertomuksessa varainhoitovuodelta 2010.

Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikuttavuuden edellytykset –tarkastus on suoraa jatkoa tuottavuusohjelman valmistelua ja johtamista käsitelleelle tarkastukselle. Mainitussa tarkastuksessa tuottavuusohjelman keskeisimpänä ongelmana pidettiin sitä, että henkilötyövuosivähennysten taustalla ei kaikilta osin ole tuottavuutta lisääviä toimenpiteitä. Toisin sanoen, henkilöstöä joudutaan vähentämään, vaikka henkilötyön tarve ei olisi vähentynyt.

Tämän tarkastuksen tavoitteena on selvittää, onko tuottavuusohjelman mukainen henkilöstön vähentäminen pystytty toteuttamaan siten, että tuottavuus on parantunut ja että taloudellisuus ja vaikuttavuus on samanaikaisesti pystytty turvaamaan. Tuloksellisuutta tarkastellaan siis kolmesta näkökulmasta.

Tuottavuus-näkökulman kannalta olennaista on, että henkilöstön vähentäminen ei automaattisesti paranna työn tuottavuutta, jos tuotost määrä vähenee yhtä paljon tai enemmän kuin henkilötyöpanos. Kokonaistuottavuus kytkeytyy taloudellisuus-näkökulmaan. Valtion tuottavuusohjelman suora taloudellinen merkitys kohdistuu henkilöstön vähentämisestä aiheutuviin säästöihin. Valtiontalouden näkökulmasta henkilöstön vähentämisen kääntöpuolena voi kuitenkin olla se, että kustannukset nousevat, jos henkilöstön vähentäminen johtaa palveluiden tuottamiseen valtionhallinnon ulko-

¹ Valtiontalouden tarkastusviraston strategia vuosille 2009–2012.

² Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2008.

³ VTV 207/2010.

⁴ Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2009.

puolella siten, että valtiontaloudelle aiheutuvat kustannukset kasvavat. Tarkastuksessa kiinnitetäänkin huomiota siihen, onko henkilöstön vähentäminen toteutettu siten, etteivät valtiontaloudelle aiheutuvat kustannukset ole kasvaneet.

Vaikuttavuus-näkökulman osalta tarkastuksen lähtökohtana on ollut hallituksen kehyspäätöksessään 23.3.2006 asettama ehto: "Tuottavuustoimenpiteiden kohdentamisessa otetaan huomioon...se, että toimenpiteet eivät ole uhkana palveluille vaan varmistavat palvelujen saatavuuden ja laadun sekä päätetyn kehittämisen."⁵ Hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta tarkensi ehtoa saman vuoden lopulla seuraavasti: "Tuottavuutta lisäävät toimenpiteet tulee kohdentaa ja ajoittaa siten, ettei niillä vaaranneta valtion tehtävien hoitoa eikä heikennetä palvelutasoa ja saataavuutta".⁶

Eduskunnan valiokunnat ovat ottaneet kantaa valtion tuottavuusohjelman vaikutuksiin ja tuleviin suuntaamistarpeisiin. Eduskunnan valtiovarainvaliokunta⁷ on korostanut, että tuottavuuden parantamiseen tähtäävillä henkilöstövähennyksillä on saavutettava aidosti tuottavuuden paranemista. Eduskunnan tarkastusvaliokunta on kiinnittänyt mietinnössään⁸ huomiota siihen, että valtion tuottavuusohjelmassa tulisi kiinnittää voimakkaammin huomiota kokonaistuottavuuteen. Sekä valtiovarainvaliokunta että tarkastusvaliokunta ovat pitäneet tuottavuuden parantamista tärkeänä tavoitteena. Tarkastusvaliokunta päätyi mietinnössään vuonna 2010⁹ siihen kannanottoon, että "nykymuotoista, kokonaistuottavuutta huonosti edistävää tuottavuusohjelmaa ei seuraavalla hallitus- ja kehyskaudella tule enää jatkaa". Valtiovarainvaliokunta antoi tukensa tuottavuusohjelmalle sillä varauksella, että pelkkä henkilötyövuosien vähentäminen ja toiminnan ulkoistaminen eivät takaa työn tuottavuuden paranemista. Valiokunnan mielestä henkilöstöä ei tule vähentää etenkin sellaisissa tilanteissa, joissa henkilövähennykset johtaisivat valtion tulojen menetyksiin. Valiokunta totesi myös, että henkilöstövähennyksiä tehtäessä on kiinnitettävä huomiota myös valtionhallinnon mahdollisuuksiin selvittää tehtävistään.

⁵ *Valtiontalouden kehukset vuosille 2007–2011.*

⁶ *Hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta 12.12.2006.*

⁷ *Valtiovarainvaliokunnan mietintö 53/2010 vp.*

⁸ *Tarkastusvaliokunnan mietintö 5/2009 vp.*

⁹ *Tarkastusvaliokunnan mietintö 8/2010 vp.*

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

Valtion tuottavuusohjelma tarkastuskohteena on perusteellisesti kuvattu aiemmassa tuloksellisuustarkastuksessa 207/2010, jonka kohteena oli tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen valtiovarainministeriössä. Tarkastuksen yhteydessä selvitettiin myös tuottavuusohjelman tavoitteita. Hallituksen strategia-asiakirjaan 2003 kirjattu tuottavuusohjelman tavoite oli "Rakenteellinen ja toiminnallinen uudistuminen, jonka tuloksena on julkisen hallinnon ja palvelujen todennettava tuottavuuden kasvu ja tuottavuushyötyjen suunnitelmallinen käyttö." Hallituksen kehyspäätöksen 23.3.2006 mukaan tuottavuuden piti parantua siten, että kaikilla hallinnonaloilla toteutetaan toimia, jotka "uudistavat valtion toimintojen rakenteita ja toimintatapoja ja tehostavat tietotekniikan käyttöä."

Edellä mainittu tarkastus osoitti, että tuottavuusohjelman ensisijaiseksi tavoitteeksi tuli henkilöstön vähentäminen sen jälkeen, kun hallitus kehyspäätöksessään 11.3.2005 päätti henkilötyövuosien vähentämistavoitteista ja täsmensi hallinnonaloittaiset vähennystavoitteet 23.3.2006. Vaikka hallituksen kehyspäätöksissään ilmaisema tavoite on ollut muotoa 'tuottavuustoimenpiteet johtavat henkilöstön vähenemiseen', käytännössä valtiovarainministeriö on painottanut henkilötyövuosien vähennyksiä riippumatta siitä, onko vähennysten taustalla tuottavuutta lisäävä toimenpide vai ei.

Valtion tuottavuusohjelma konkretisoituu siis hallinnonaloilla toteutettavina henkilötyövuosien vähennyksinä. Tuottavuusohjelma koskee koko valtionhallintoa lukuun ottamatta eduskunnan ja tasavallan presidentin pääluokkia.¹⁰ Jokaiselle hallinnonalalle ja suurimmalle osalle valtion virastoista ja laitoksista on asetettu henkilötyövuosivähennystavoitteet vuosien vuosia 2007–2011 ja 2012–2015.

Taulukossa 1 on esitetty kahden tuottavuusohjelmakauden yhteenlasketut henkilötyövuosivähennystavoitteet vuosille 2007–2015 ja niiden prosentuaalinen osuus kunkin hallinnonalan henkilömäärästä ja poistumasta. Taulukko kuvaa tilannetta, jossa yliopistot vielä olivat osa valtionhallintoa

¹⁰ Eduskuntayhteisö on tosin myöhemmin omaksunut oman sovelluksensa tuottavuusohjelmasta.

ja jossa on mukana yliopistoille kohdennettu 1000 henkilötyövuoden vähennys.

TAULUKKO 1. Henkilötyövuosivähennykset suhteessa henkilöstöön 12/2006 ja luonnolliseen poistumaan vuosina 2007–2015 kehyspäätöksen 13.3.2008 tilanteen mukaisina. Lukujen lähde: Valtiovarainministeriö, budjettiosasto/Jaakko Kuusela 12.12.2008, Liite 3 talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle 16.12.2008.

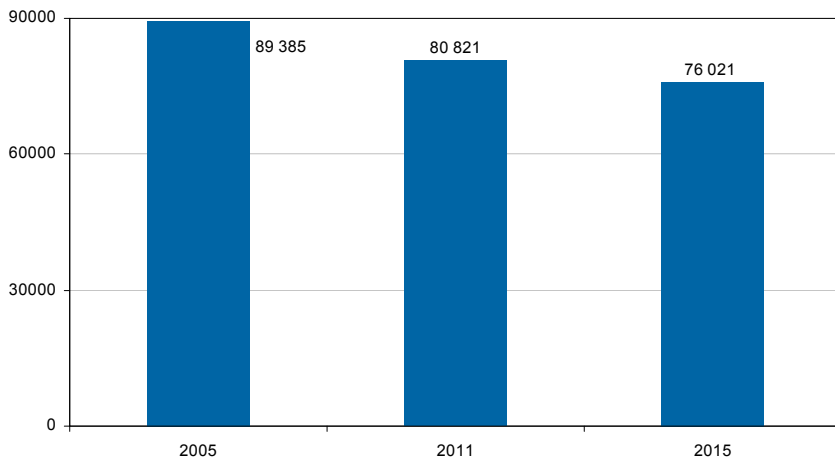
	Henkilöstö lkm 12/2006*	Htv- vähennys- tavoite 2007-2015	Htv- vähennys- tavoite % henkilös- töstä	Poistuma henkilöitä yhteensä 2007–2015**	Htv- vähennys- tavoite % poistu- masta
VNK	261	11	4,2	71	15,5
UM	1 736	143	8,2	773	18,5
OM	9 216	788	8,6	4 496	17,5
SM	16 099	1 097	6,8	5 010	21,9
PLM	17 331	2 973	17,2	7 497	39,7
VM	13 014	2 326	17,9	5 057	46,0
OPM	5 325	565	10,6	2 571	22,0
Yliopistot	31 420	1 000	3,2	13 122	7,6
MMM	5 489	908	16,5	2 234	40,6
LVM	3 442	795	23,1	1 474	53,9
TEM	11 322	2 247	19,8	4 110	54,7
STM	4 463	803	18,0	2 005	40,0
YM	3 049	569	18,7	1 148	49,6
Poikkihall.		220			
Yhteensä	122 167	14 445	11,8	49 568	29,1

* Jälkikäteinen laskennallinen rakennemuutoksista johtuva htv-siirtymä: SM:stä 2 213+51 henkilöä VM:öön, SM:stä 55 henkilöä TEM:öön, TM:stä 88 henkilöä SM:öön.

** Poistumista poistettu/lisätty siirtyneiden poistumaennusteet/-arviot käyttäen henkilöstö-osaston ennustetta (läänihallitukset, VRK, maistraatit) tai laskennallista ko. hallinnonalan kokonaispoistumaprosenttia.

Henkilötyövuosivähennyksistä päättämisen jälkeen yliopistot ovat kuitenkin siirtyneet valtion budjettitalouden ulkopuolelle, jolloin vähennysprosentti on mielekäästä laskea ilman yliopistoja ja käyttää pohjalukuna vuoden 2005 henkilötyövuosimäärää, joka on tuottavuusohjelman seurannan vertailukohta. Valtiovarainministeriön budjettiosaston mukaan vuonna

2005 tuottavuusohjelman alaisilla hallinnonaloilla ilman yliopistoja ja harjoittelukouluja oli 89 385 henkilötyövuotta (ks. kuvio 1). Vuoteen 2011 mennessä tästä pitäisi vähentyä 8 564 henkilötyövuotta eli 9,6 prosenttia ja vuoteen 2015 mennessä kaikkiaan 15 prosenttia (13 364 htv).¹¹



KUVIO 1. Tuottavuusohjelman alaisen valtion budjettitalouden henkilötyövuosikehitys (toteuma ilman yliopistoja ja harjoittelukouluja vuonna 2005, vuodet 2011 ja 2015 tavoitteita).

Vuoden 2010 loppuun mennessä vähennystä on tapahtunut valtiovarainministeriön budjettiosaston mukaan 5 635 henkilötyövuotta eli vuoden 2010 lopussa valtion budjettitalouden henkilötyövuosimäärä ilman eduskunnan ja tasavallan presidentin kanslian virkamiehiä oli 83 750. Rakenteelliset muutokset huomioiden tuottavuusohjelman mukaiseksi vähennykseksi lasketaan kuitenkin 6 400 henkilötyövuotta, jolloin tavoitteen mukainen jäljellä oleva vähennys vuodeksi 2011 on 2 164.

Hallinnonalat raportoivat vähennystavoitteiden etenemisestä vähintään vuosittain valtiovarainministeriölle, joka raportoi edelleen hallituksen talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle. Henkilötyövuosien vähentämiseen osaltaan pakottaa se, että määrärahakehysten mitoituksessa otetaan huomioon henkilötyövuosivähennykset. Tuottavuusohjelman määrärahoja leikkaava vaikutus toimii siten, että hallinnonala saa pitää osan henkilötyövuosivähennyksestä vastaavasta laskennallisesta säästöstä itsellään ja osa tulee uudelleen jaettavaksi. Kaudella 2007–2011 keskimäärin 40 prosent-

¹¹ *Yliopistojen ja harjoittelukoulujen vähennys 1 081 henkilötyövuotta on vähennetty kokonaistavoitteesta.*

tia säästöstä on jäänyt hallinnonalan omaan käyttöön ja kaudelle 2012–2015 on sovittu, että hallinnonalan oma osuus on 75 prosenttia.

Tuloksellisuustarkastuksessa 207/2010 tunnistettiin viisi erilaista toimenpidetyyppiä tuottavuusohjelman toteuttamisessa hallinnonaloilla:

1. Toteutetaan aidosti tuottavuutta lisääviä toimenpiteitä, joiden ansiosta henkilöstötarve pienenee.
2. Ulkoistetaan tai yhtiötetään toimintoja, jolloin valtion budjettitalouden henkilöstö pienenee mutta tuottavuus ei automaattisesti parane.
3. Pyritään vaikuttamaan palvelutarpeen pienenemiseen, jotta henkilökunnan tarve vähenisi.
4. Vähennetään henkilöstöä sellaisista toiminnoista, joista katsotaan voitavan tinkiä.
5. Vähennetään henkilöstöä, koska henkilöstöä pitää vähentää.

Edellä kuvatuista toimenpidetyypit 1 on ainoa, jota voidaan nimittää aidoksi tuottavuustoimenpiteeksi. Valtion tuottavuusohjelmassa tuottavuusparannuksen on ilmevä henkilötyöpanoksen tarpeen vähenemisenä. Tällöin aito tuottavuustoimenpide parantaa tuottavuutta siten, että jonkin toimenpiteen ansiosta tuotosmäärä ei vähene, vaikka henkilötyöpanos vähenee. Esimerkiksi sähköisen asioinnin kehittäminen voi aidosti vapauttaa työpanosta siten, että tuotosmäärä pysyy ennallaan. Parhaimmillaan tuottavuutta aidosti parantava uudistus voi tarkoittaa virastotasolla sitä, että aiemmin rutiininomaiset tehtävät muuttuvat työntekijälle mielekkäämmiksi, asiakkaat kokevat palvelun parantuneen ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus paranee. Tosin on huomattava, että vaikka työn tuottavuus paranisikin, kokonaistuottavuus voi heikentyä väliaikaisesti, jos rahamääräisten panosten käyttö lisääntyy huomattavasti tarvittavien investointien tai tietojärjestelmien kehittämisen vuoksi.

Toimenpidetyyppi 2 eli ulkoistaminen tai yhtiöittäminen merkitsee tuottavuuden osalta sitä, että vastuu tuottavuuden kehittämisestä siirtyy yksityiselle sektorille. Ulkoistamisen osalta riskinä on se, että jos henkilöstön vähentämisestä tulee itsetarkoitus, taloudellisimman vaihtoehdon toteuttaminen voi jäädä toissijaiseksi kriteeriksi.¹²

¹²*Valtiontalouden tarkastusvirasto on vuonna 2011 ottanut kantaa tuottavuushyötyjen laskentatapaan seuraavasti (VTV 218/2011, 145): "Tarkastusvirasto katsoo myös, että toimintojen siirtämisestä ministeriön, viraston tai laitoksen ulkopuolelle, esimerkiksi yhtiöittämisestä, aiheutuvaa budjettitalouden piiriin kuuluvan henkilöstömäärän pienentyminen pitäisi lukea tuottavuustavoitteiden saavuttamista edistäväksi henkilöstön vähenemiseksi vain siltä osin, kuin ministeriössä, virastossa tai laitoksessa aiemmin hoidettuun tehtävään, esimerkiksi Puolustusvoimien ruokahuolto, käytetyn henkilöstön määrä tosiasiallisesti vähenee edel-*

Toimenpidetyyppi 3 määriteltiin tarkastuskertomuksessa siten, että tavoitellaan palvelutarpeen pienenemistä, jotta henkilötyön tarve vähenisi. Määritelmällisesti siinä ei kuitenkaan ole kyse tuottavuuden parantamisesta, koska ideana on se, että tuotos ja panos vähenevät samassa suhteessa. Toki tähän voidaan yhdistää esimerkiksi rakenteellinen uudistus, joka tehostaa tuotos/panos -suhdetta.

Toimenpidetyyppi 4 on priorisointi siten, että henkilöstöä vähennetään sellaisista toiminnoista, joista katsotaan voitavan tinkiä. Tässäkään ei määritelmällisesti ole kyse tuottavuuden parantamisesta, kun lähtökohtana on se, että tuotostäydästä voidaan tinkiä. Tämän toimenpidetyypin ongelmana on lähinnä perustelujen läpinäkyvyys eli se, että priorisoinnit tehdään tuottavuustoimenpiteen nimellä.

Toimenpidetyyppi 5 on se, joka on julkisuudessa saanut eniten huomiota: henkilöstöä pitää vähentää, koska sitä on päätetty vähentää. Kun vähentäminen tehdään tuottavuusohjelman nimellä, tuottavuus leimautuu kielteiseksi asiaksi. Jakamalla entiset työt aiempaa pienemmälle henkilömäärälle voidaan toki saavuttaa tuottavuuden paranemista, jos tuotostäydä ei laske samassa suhteessa kuin henkilötyöpanos. Pahimmillaan henkilöstön vähentäminen johtaa kuitenkin työntekijöiden kuormittumiseen, palvelun heikentymiseen ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden heikkeneeseen. Tarkastuskertomuksessa todettiin, että niiltä osin kuin henkilöstön vähentäminen ei tapahdu tuottavuutta lisäävien toimenpiteiden ansiosta, perustelut henkilöstön vähentämiselle pitäisi aidosti esittää.

Tämä tarkastus on jatkoa tuloksellisuustarkastuskertomukselle 207/2010 siten, että tuottavuusohjelman toteuttamistapaa ja henkilöstön vähentämisen vaikutuksia tarkastellaan valtionhallinnon yksiköiden tasolla. Kohteiden valitsemiseksi tarkastusta edelsi esiselvityksen osana case-valintaselvitys, jonka tuloksena tarkastus päätettiin kohdistaa Opetushallitukseen ja Tulliin. Kohteiden valinnasta ja käytetyistä aineistoista kerrotaan luvussa 2.4.

lä tarkoitettun siirron ansiosta. Näin siitäkin huolimatta että valtion tuottavuusohjelmassa on henkilöstön siirtymät budjettitalouden ulkopuolelle luettu vähentämistavoitteen täyttämiseksi. Tarkastusvirasto perustelee tätä näkemystään ensinnäkin sillä, että todellisuudessa enimmilläänkin vain tämä määrä voi olla muiden työnantajien käytettävissä ja toiseksi sillä, että valtiontalous on tällä hetkellä olennaisesti heikommassa tilassa kuin vuonna 2005. Tämän vuoksi tuottavuuden paranemisessa euromääräisten säästöjen tulisi korostua."

2.2 Tarkastuskysymykset

Tarkastuksen pääkysymys oli: Onko tuottavuusohjelmaa toteutettu siten, että virastojen ja laitosten toiminnan tuloksellisuus kokonaisuutena on varmistettu?

Pääkysymyksessä mainittu tuloksellisuus viittaa tuottavuuteen, taloudellisuuteen ja vaikuttavuuteen. Näitä kolmea näkökulmaa tarkasteltiin seitsemän osakysymyksen avulla.

Tuottavuustilastoa ja sen perusteella valittuja virastoja koskevat osakysymykset

1. Miten valtion virastojen ja laitosten tuottavuus on kehittynyt tuottavuusohjelman aikana?
2. Onko työn tuottavuuden kasvun taustalla tuottavuusohjelman mukaisia tai muita toimenpiteitä?

Opetushallitusta ja Tullilaitosta koskevat osakysymykset

3. Perustuivatko henkilöstön vähennystavoitteet tunnistettuun tuottavuuspotentiaaliin?
4. Ovatko suunnitteluvaiheessa tunnistetut tuottavuuspotentiaalit toteutuneet?
5. Miten tuottavuus ja taloudellisuus ovat kehittyneet tuottavuusohjelman aikana?
6. Onko henkilöstön vähentäminen pystytty toteuttamaan siten, ettei palvelujen laatu ja saatavuus tai yhteiskunnallinen vaikuttavuus ole heikentynyt?
7. Onko nähtävissä henkilöstövähennysten aiheuttamia riskejä toiminnan vaikuttavuuden heikkenemiselle?

2.3 Tarkastuskriteerit

Ensimmäinen ja toinen osakysymys (Miten valtion virastojen ja laitosten tuottavuus on kehittynyt tuottavuusohjelman aikana? ja Onko työn tuottavuuden kasvun taustalla tuottavuusohjelman mukaisia tai muita toimenpiteitä?) liittyivät Tilastokeskuksen tuottamaan virasto- ja laitoskohtaiseen tuottavuustilastoon. Ensimmäistä osakysymystä varten ei ollut tarkoituksenmukaista asettaa kriteeriä, koska tarkoituksena oli selvittää, millainen

variaatio Tilastokeskuksen julkaiseman koko valtion tuottavuusluvun takana on.¹³ Toiseen osakysymykseen vastattiin siten, että valikoitiin virastojen ja laitosten tuottavuustilastosta viisi työn tuottavuuttaan keskimääräistä paremmin kasvattanutta valtionhallinnon organisaatiota ja tarkasteltiin tuottavuuskehityksen yhteyttä toteutettuihin tuottavuustoimenpiteisiin. Toteutetuista toimenpiteistä pyydettiin selvitys kyseisestä organisaatiosta.

Osakysymykset 3.-7. kohdistuvat case-valintaselvityksen pohjalta valittuihin Opetushallitukseen ja Tulliin. Kolmanteen osakysymykseen (Perustuivatko henkilöstön vähennystavoitteet tunnistettuun tuottavuuspotentiaaliin?) liittyvänä ideaalimallin mukaisena kriteerinä pidettiin tarkastuksen alkaessa sitä, onko tuottavuusohjelman toimenpiteisiin liittyen tehty vaikutusketjuanalyyskejä eli onko määritelty se mekanismi ja ne keinot, joiden avulla henkilöstö vähenee ja tuottavuus paranee. Tarkastuksen kuluessa kriteeriä lievennettiin siten, että tuottavuuspotentiaalin olemassaoloksi riitti se, että suunnitteluvaiheessa oli arvioitu ensinnäkin, millä toimenpiteillä henkilötyövuosivähennyksiin voidaan päästä ja toiseksi, että näistä toimenpiteistä oli esitetty henkilötyövuosisäästöarviot.

Neljäs osakysymys (Ovatko suunnitteluvaiheessa tunnistetut tuottavuuspotentiaalit toteutuneet?) liittyi suoraan edelliseen osakysymykseen, jolloin tuottavuuspotentiaalin toteutumisen kriteeri oli se, onko suunnitteluvaiheessa arvioituja tuottavuustoimenpiteitä toteutettu ja niihin liittyviä henkilötyövuosisäästöjä saavutettu.

Viides osakysymys (Miten tuottavuus ja taloudellisuus ovat kehittyneet tuottavuusohjelman aikana?) koskee valittujen virastojen kehitystä. Tuottavuuden ja taloudellisuuden mittareina käytettiin ensisijaisesti virastojen omia tai Tilastokeskuksen indikaattoreita. Osana taloudellisuuden kehittymistä kiinnitettiin erityistä huomiota palvelujen oston kasvuun suhteessa henkilöstökulujen säästöön. Luvussa 3.6 esitetään vertailun vuoksi ja kokonaiskuvan saamiseksi koko valtionhallinnon tasolla tapahtunut palvelujen oston kehitys suhteessa henkilöstökulujen säästöön.

Kuudes osakysymys (Onko henkilöstön vähentäminen pystytty toteuttamaan siten, ettei palvelujen laatu ja saatavuus tai yhteiskunnallinen vaikuttavuus ole heikentynyt?) perustuu hallituksen linjaukseen siitä, että palvelujen laatu ja saatavuus tai valtion tehtävien hoitaminen eivät saa heikentyä tuottavuusohjelman toteuttamisen myötä. Hallitus päätti hallinnonaloitaisista henkilötyövuosivähennyksistä kehyspäätöksessään 23.3.2006, jolloin hallitus linjasi: "Tuottavuustoimenpiteiden kohdentamisessa otetaan huomioon eduskunnan ja hallituksen joihinkin tehtävälai-

¹³ Tilastokeskus julkistaa myös hallinnonalakohtaiset luvut niiltä hallinnaloilta, joilta tiedot ovat kattavasti saatavilla.

hin kohdistamat laaja-alaiset kehittämispäätökset sekä se, että toimenpiteet eivät ole uhkana palveluille vaan varmistavat palvelujen saatavuuden ja laadun sekä päätetyn kehittämisen." Päätöksessä todettiin lisäksi, että julkisen hallinnon palvelutason parantamisen tulee olla mahdollista: "Tuottavuuden kasvun myötä voidaan valtion palveluksessa olevan henkilöstön määrää hallitusti sopeuttaa koko kansantalouden käytettävissä oleviin työvoimaresursseihin pitäen kuitenkin huolta valtion vastuulla olevien tehtävien hoitamisesta ja julkisen hallinnon palvelutason parantamisesta." Saman vuoden lopulla 12.12.2006 hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi tuottavuusohjelman toimeenpanotilannetta käsitellessään, että "tuottavuutta lisäävät toimenpiteet tulee kohdentaa ja ajoittaa siten, ettei niillä vaaranneta valtion tehtävien hoitoa eikä heikennetä palvelutasoa ja saatavuutta".

Kuudenteen osakysymykseen vastaaminen perustui tarkastuksessa tehtyyn kokonaisarvioon, joka muodostettiin haastattelutiedon ja indikaattoritarkastelujen perusteella tehtyjen päätelmien perusteella. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osalta on kuitenkin ilmeistä, että johtopäätökset ovat vain suuntaa antavia. Lisäksi tämänkaltaisen kysymyksen vaikeutena on se, että tuottavuusohjelma ei ole ainoa tekijä, joka vaikuttaa palvelujen laatuun ja saatavuuteen tai yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Tähän osakysymykseen vastaamisessa pyrittiinkin varovaiseen realismiin siinä, millaista tietoa tarkastuksessa voidaan tuottaa.

Viimeinen, seitsemäs osakysymys (Onko nähtävissä henkilöstövähennysten aiheuttamia riskejä toiminnan vaikuttavuuden heikkenemiselle?) kohdistuu tulevaisuuden riskeihin. Vaikuttavuudella tarkoitettiin kysymyksen kuusi sisältämiä palveluiden laatua ja saatavuutta eli asiakasvaikuttavuutta sekä yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Kysymyksessä kuusi tarkasteltiin jo toteutuneita ongelmia kun taas kysymys seitsemän kartoitti riskejä, joita henkilöstön vähentäminen voisi jatkuessaan aiheuttaa.

2.4 Tarkastuksen aineistot ja niiden analysointi

Tarkastus perustui tilastoaineistoihin, haastatteluihin ja asiakirja-aineistoon sekä virastoilta saatuihin selvityksiin. Tarkastuskysymykseen yksi vastattiin Tilastokeskuksen valtion tuottavuustilaston sisältämän kvantitatiivisen aineiston pohjalta. Aineiston analysoinnista kerrotaan tarkemmin alla. Analyysissa identifioitiin työn tuottavuuttaan selvästi keskimääräistä enemmän parantaneita virastoja, joista viideltä pyydettiin sel-

vitys hyvän tuottavuuskehityksen syistä ja toteutetuista toimenpiteistä. Nämä selvitykset ja niiden täydennykset muodostivat yhden aineiston.

Tarkastuskysymyksiin 3.-7. vastaamisessa käytettiin valittujen virastojen, Opetushallituksen ja Tullin asiakirja-aineistoja, haastattelujen avulla hankittua tietoa sekä tarkastusta varten kohdeorganisaatioista pyydettyjä kirjallisia tietoja. Tarkastuksen kuluessa pyydettiin tietoja myös valtiovainministeriöstä. Puolistrukturoituja haastatteluja¹⁴ toteutettiin Opetushallituksessa seitsemän (9 henkilöä) ja Tullihallituksessa viisi. Lisäksi tullipiireissä tehtiin kolme vapaamuotoisempaa haastattelua (viisi henkilöä). Tarkastuksen yhteydessä tehtiin myös neljä paikalliskäyntiä, joissa tutustuttiin Tullin toimintaan ja hankittiin lisätietoja. Aineistoa analysoitiin laadullisesti yhdistäen asiakirjojen, haastattelujen ja tarkastusta varten pyydettyjen lisätietojen avulla hankittua tietoa. Pyydettyjen lisätietojen pohjalta tehtiin myös numeerisia tarkasteluja.

Tarkastuksen käytössä olivat myös Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen -tarkastuksen aineistot, joihin sisältyi esimerkiksi talouspoliittisen ministerivaliokunnan tuottavuusohjelmakäsittelyt. Lisäksi tarkastusta edelsi case-valintaselvitys. Väliotsikon "Case-valintojen perusteet ja käytetyt aineistot" alla on kuvattu tarkemmin, millä perusteilla ja millaisen aineiston pohjalta tarkastuksen kohteeksi valittiin Opetushallitus ja Tulli. Lopuksi on vielä lyhyesti kuvattu kummankin organisaation tehtävät.

Tilastollinen tarkastelu ja keskimääräistä paremman tuottavuuskehityksen identifiointi

Valtion virastojen tuottavuuskehitystä arvioitiin Tilastokeskuksen valtion tuottavuustilaston virastokohtaisella aineistolla, jossa oli tiedot virastojen työpanoksen, kokonaispanoksen, tuotoksen, työn tuottavuuden ja kokonaistuottavuuden muutoksesta vuosilta 2006–2009. Koko aineistossa oli tarkastelujaksolla hieman yli sata virastoa (ks. taulukko 2). Eniten havainnotoja oli vuonna 2008, jolloin mukana oli 116 virastoa. Koska tuottavuuskehitystä tarkasteltiin myös virastoittain useammalta vuodelta, tämän analyysin aineistosta poistettiin sellaiset virastot, joilla oli yllä mainitut tiedot ainoastaan yhdeltä tai kahdelta vuodelta. Näitä virastoja oli 50. Rajoitetussa aineistossa oli 97 virastoa, joista 75:llä oli tiedot kaikilta neljältä vuodelta. Analyysin tulokset on kuvattu luvussa 3.1.

¹⁴ Puolistrukturoidulla tarkoitetaan tässä sitä, että kysymysluettelo oli laadittu ennalta ja että haastateltavien vastaukset olivat vapaamuotoisia. Kysymysluettelosta kuitenkin poikettiin tarpeen mukaan, joten haastattelussa oli myös teema-haastattelun piirteitä.

TAULUKKO 2. Tilastokeskuksen tuottavuusaineiston virastojen lukumäärä vuosina 2006–2009.

Vuosi	Koko aineisto	Rajoitettu aineisto
2006	102	81
2007	106	97
2008	116	96
2009	108	92

Yksittäisten virastojen tuottavuuskehitystä tarkasteltiin kolmella vaihtoehdoisella tavalla. Virastojen keskimääräisen tuottavuuskehityksen lisäksi niille estimoitii tuottavuuskehityksen trendi sekä PNS-menetelmällä että monitasomallilla¹⁵, jossa virastokohtainen satunnaistermi kuvasi tuottavuuskehitystä. Näiden kolmen eri menetelmän tuottavat tulokset eivät juuri poikenneet toisistaan vaan niiden antama virastojen paremmuusjärjestys oli samankaltainen. Virastot valittiin lähempään case-tarkasteluun estimointien tuloksia sekä keskimääräisiä muutoksia keskenään vertaamalla. Lisäksi yksiköiden valinnassa käytettiin myös muita kriteerejä kuten viraston kokoa, tuotoksen määrän, työpanoksen ja kokonaispanoksen kehitystä.

Analyysien perusteella case-tarkasteluun valittiin viisi virastoa, jotka olivat Näkövammaisten kirjasto (Celia), Geodeettinen laitos, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA), Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus (MTT) ja Poliisin tekniikkakeskus. Jokaisella edellä mainitulla virastolla sekä työn tuottavuuden että kokonaistuottavuuden kasvu oli keskimääräistä suurempaa. Osalla niistä kasvu oli seurausta tuotoksen määrän kasvusta ja osalla työpanoksen tai kokonaispanoksen pienentymisestä. Keskimääräistä paremman tuottavuuskehityksen syiden selvittämiseksi virastoilta pyydettiin selvitystä siitä, mitä tuottavuuteen ja tuottavuusohjelmaan liittyviä toimenpiteitä niissä oli tehty vuosina 2006–2009. Valituista virastoista Geodeettinen laitos ei kuulunut tuottavuusohjelman piiriin, mutta koska se selvästi nousi kaikissa analyyseissa esiin hyvän tuottavuuskehityksen vuoksi, se päätettiin ottaa mukaan tarkasteluihin.

¹⁵ *Ks. monitasomallinnuksesta esim. Raudenbush ja Bryk, 2002.*

Case-valintojen perusteet ja käytetyt aineistot

Tuottavuusohjelman toteuttamista koskevan tuloksellisuustarkastuksen kohteiksi valittiin Opetushallitus ja Tulli. Case-organisaatioiden valintaa edeltäneessä selvityksessä hyödynnettyjä aineistoja olivat hallinnonalojen tuottavuustoimenpidelistaukset, valtiovarainministeriön ja ministeriöiden välillä solmitut tuottavuusyhteistyösopimukset sekä liikekirjanpidon tiedot henkilöstökulujen ja palveluostojen kehityksestä tuottavuusohjelman aikana. Lisäksi käytettävissä oli aiemman tarkastuksen perusteella erityisesti kuutta hallinnonalaa koskenut tieto¹⁶ sekä tarkastusviraston asiantuntijoiden havainnot.

Tuottavuusyhteistyösopimukset nettitullauksesta ja vientitullauksesta sekä palvelujen oston voimakas kasvu nostivat Tullilaitoksen case-tarkasteluun. Kun virastot ja laitokset asetettiin järjestykseen sen mukaan, missä oli tapahtunut suurin prosentuaalinen kasvu palvelujen ostoissa, 13 organisaation palvelujen ostot olivat kasvaneet yli 50 prosenttia valtion keskiarvon ollessa 31,4 prosenttia verrattaessa vuosia 2006 ja 2009. Kun tarkastelu rajattiin niihin virastoihin ja laitoksiin, joissa henkilöstö oli vähentynyt ja joissa rakenteellinen muutos¹⁷ ei selittänyt kasvua, suurimmat kasvuprosentit olivat Tullihallituksessa ja Puolustusvoimissa. Tarkastelun tarkoitus oli nostaa esiin ne virastot ja laitokset, joissa on mahdollisesti kyse siitä, että henkilöstön vähentäminen on johtanut palvelujen oston tarpeen voimakkaaseen kasvuun. Puolustusvoimien rakennemuutostoiminta oli valintaa tehdessä jo kahden tuloksellisuustarkastuksen kohteena,¹⁸ joten Tullilaitos oli luonteva valinta tarkasteluun varsinkin, kun Tulli oli solminut valtiovarainministeriön kanssa kaksi tuottavuusyhteistyösopimusta IT-hankkeista, joiden on arvioitu edesauttavan henkilötyövuosivähennysten toteuttamista. Palvelujen oston kasvua Tullissa selittääkin se, että henkilöstön vähentäminen ei onnistu ilman merkittäviä panostuksia tietojärjestelmien kehitystyöhön, mikä näkyy liikekirjanpidossa palvelujen ostot -tilillä erityisesti atk-käyttömenojen kasvussa.

Opetushallitus puolestaan valikoitui tarkastuksen kohteeksi henkilöstökulujen vähenemistä koskeneen tarkastelun pohjalta. Kaiken kaikkiaan valtion virastoissa ja laitoksissa henkilöstökulut olivat vähentyneet vain

¹⁶ Tuloksellisuustarkastuksessa 207/2010 selvitettiin tarkemmin kuuden hallinnonalan tuottavuustoimenpiteitä ja tuottavuusohjelman toteutusta. Hallinnonalat olivat OM, SM, OKM, MMM, LVM, STM).

¹⁷ Rakenteellisella muutoksella tarkoitetaan tässä sitä, että vuosien 2006 ja 2009 luvut eivät ole vertailukelpoisia, jos tarkasteltavaan yksikköön on tarkastelujakson aikana liitetty toisia yksiköitä.

¹⁸ Tarkastuskertomukset VTV 215/2011 ja 218/2011 valmistuivat keväällä 2011.

kolmessa kirjanpitoyksikössä vuodesta 2006 vuoteen 2009, kun tarkastelu tehtiin käyvin hinnoin. Henkilöstökulut olivat pienentyneet Matkailun edistämiskeskuksessa (-54,6 %), Opetushallituksessa (ml. valtion oppilaitokset) (-17,5 %) ja Geologian tutkimuskeskuksessa (-0,6 %). Matkailun edistämiskeskuksessa toteutettiin radikaali uudistuminen ja Geologian tutkimuskeskuksen osalta henkilöstökulujen vähenemistä selittää kemian analyysipalvelujen yhtiöittäminen. Myös Opetushallituksen henkilöstökulujen suuren muutoksen taustalta löytyi selitys, sillä Opetushallituskirjanpitoyksikköön kuuluvat myös valtion oppilaitokset, joista viisi ammatillista erityisoppilaitosta siirtyi 1.1.2009 yksityisten ylläpitäjien hallintaan. Tämän rakenteellisen muutoksen vuoksi Opetushallituksen omaa henkilöstökulujen kehitystä selvitettiin tarkemmin. Opetushallituksen henkilöstötilinpäätösten mukaan Opetushallituksen oman henkilöstön työvoimakustannukset ovat vuodesta 2006 vuoteen 2009 pysyneet suurin piirtein ennallaan, kasvua vain 0,9 prosenttia. Tämä tarkoitti sitä, että Opetushallitus-viraston henkilöstökulut olivat vähentyneet kolmanneksi eniten. Vain sisäasiainministeriön kirjanpitoyksikkö¹⁹ ylsi yhtä pieneen nimelliseen kasvuun, mutta sen osalta luvut eivät ole vertailukelpoisia hallinnonalan rakenteellisten muutosten johdosta.

Sekä Tullilaitos että Opetushallitus olivat edenneet tuottavuusohjelman käyttämällä henkilötyövuosimittarilla mitattuna tuottavuusohjelman toteutuksessa hyvin. Tuottavuusohjelman tilannekatsauksessa hallituksen talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle 28.5.2010 hallinnonalat selvittivät oman hallinnonalansa henkilötyövuosivähennysten etenemistä. Valtiovarainministeriön hallinnonala kokonaisuutena oli jäänyt jälkeen henkilötyövuosivähennystavoitteen toteuttamisesta, mutta valtiovarainministeriön selvityksen mukaan "Varsinkin suuret virastot kuten Verohallinto ja tullilaitos ovat selvästi ylittäneet asetetut tavoitteet." Opetus- ja kulttuuriministeriön kokouksessa jakamassa esityksessä²⁰ puolestaan todettiin, että "Opetushallituksen kokonaishenkilöstömäärä on vähentynyt huomattavasti enemmän kuin tuottavuustavoite on edellyttänyt."

¹⁹ Sisäasiainministeriö on ollut yhtenäinen kirjanpitoyksikkö ennen Poliisihallituksen perustamista 1.1.2010.

²⁰ Opetus- ja kulttuuriministeriö jakoi kokouksessa esityksensä, jonka tarkoitus oli välttyä joutumiselta erityisseurantaan, koska valtiovarainministeriön esityksessä opetus- ja kulttuuriministeriö kuului niihin ministeriöihin, joiden tilanteen selvittämiseksi esitettiin työryhmätyöskentelyä. Talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi toimenpiteitä, jotka tarkoittivat OKM, STM:n ja VM:n osalta sitä, että "Tuottavuusohjelman toteutumisen tilanne selvitetään erillisessä työryhmässä, joka raportoi syys-lokakuussa pidettävään talouspoliittisen ministerivaliokunnan tuottavuusohjelmataarkasteluun."

Kohteiden valintaa puolsi myös se, että Opetushallitus ja Tulli eroavat toisistaan toiminnan luonteensa osalta. Opetushallituksen pääasialliset tehtävät liittyvät koulutuksen normatiiviseen ja informaatio-ohjaukseen kun taas Tullin pääasiallinen tehtävä edellyttää fyysistä läsnäoloa ulkomaankaupan logistiikkaketjussa. Valitut organisaatiot eroavat myös koon puolesta. Opetushallituksen vuoden 2010 henkilötyövuosimäärä oli 12 prosenttia Tullilaitoksen henkilötyövuosimäärästä ja vuoden 2010 talousarvioesityksessä Opetushallituksen toimintamenomomentti oli 13 prosenttia Tullilaitokselle budjetoiduista toimintamenoista.

Valittujen organisaatioiden lyhyt kuvaus

Opetushallitus on opetustoimen kehittämis- ja hallintotehtäviä hoitava asiantuntijakeskusvirasto.²¹ Sen tehtävänä on vastata toimialaansa kuuluvan koulutuksen kehittämisestä, edistää koulutuksen tuloksellisuutta sekä seurata koulutuksen järjestämistä. Opetushallituksen toimialan koulutusta on: 1. perusopetus, esiopetus, lisäopetus, maahanmuuttajille järjestettävä perusopetukseen valmistava opetus ja perusopetuslaissa (628/1998) tarkoitettu koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminta; 2. lukiokoulutus; 3. ammatillinen peruskoulutus, vammaisille järjestettävä valmentava ja kuntouttava opetus ja ohjaus sekä maahanmuuttajille järjestettävä ammatilliseen peruskoulutukseen valmistava koulutus; 4. ammatillinen aikuiskoulutus; 5. vapaa sivistystyö; sekä 6. taiteen perusopetus.²²

Tullilaitos puolestaan vastaa maahan tuotavien ja maasta vietävien tavaroitten ja ulkomaanliikenteen tullivalvonnasta ja muista tullitoimenpiteistä sekä tulli- ja valmisteverotuksesta sen mukaan kuin niistä erikseen säädetään. Lisäksi Tullilaitos huolehtii ulkomaankaupan tilastoinnista sekä muusta toimialaansa liittyvästä tilastoinnista ja ulkomaankaupan palvelutoiminnasta sekä suorittaa muut laitokselle soveltuvat tehtävät, jotka sille asetuksella tai valtioneuvoston päätöksellä annetaan.²³ Tullin ja valtiovä-

²¹ *Kuvaus perustuu lakiin Opetushallituksesta (25.1.1991/182) ja Valtioneuvoston asetukseen Opetushallituksesta (805/2008).*

²² *Opetushallituksen toimialan muuta toimintaa on opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä annetussa laissa (1058/1998) tarkoitetun opiskelijavalintarekisterin pitäminen, julkisyhteisön henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetussa laissa (424/2003) tarkoitettu kielitutkinto, yleisistä kielitutkinnoista annetussa laissa (964/2004) tarkoitettu yleinen kielitutkinto, auktorisoiduista kääntäjistä annetussa laissa (1231/2007) tarkoitettu auktorisoidun kääntäjän tutkinto sekä ammattipätevyyden tunnustamisesta annetussa laissa (1093/2007) tarkoitettu ammattipätevyyden tunnustaminen.*

²³ *Laki Tullilaitoksesta 8.2.1991/228.*

rainministeriön tulostavoiteasiakirjaan vuodelle 2010 sisältyvän laveaman kuvauksen mukaan Tullilaitos on palvelu- ja lainvalvontaorganisaatio, joka edistää kansainvälisen tavarakaupan sujuvuutta ja varmistaa säännösten noudattamisen, kantaa oikein ulkomaankauppaan ja tavaroiden valmistukseen liittyvät tullit, verot ja maksut, turvaa osaltaan EU:n sisämarkkinoiden häiriöttömän toiminnan ja torjua terveyteen ja turvallisuuteen sekä Suomen ja EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvia uhkia ja tullirikollisuutta.²⁴

2.5 Tarkastuksen rajaukset

Tarkastus koskee kauden 2007–2011 tuottavuustoimenpiteitä, joita alettiin suunnitella vuosien 2004 ja 2005 aikana ja joihin liittyvät päätökset henkilötyövuosivähennystavoitteista tehtiin vuonna 2006. Tarkastuksen aineisto kerättiin pääosin syksyllä 2010²⁵, joten tarkastus koskee vuosina 2007–2010 toteutettuja tuottavuustoimenpiteitä.

Niiltä osin kuin tarkastuksessa on käytetty Tilastokeskuksen valtion tuottavuustilaston aineistoja, tarkastuksen aikajänne on vuodet 2006–2009, jossa kunkin vuoden tiedot ovat prosentuaalisia muutoksia edelliseen vuoteen nähden. Käytettävissä on siis ollut neljä vuosimuutosta.

Tarkastuksen ulkopuolelle on rajattu hankintoihin ja toimitiloihin liittyvät kehittämistoimet, joilla ei ole suoraa vaikutusta henkilötyöpanoksen tarpeeseen. Muista konsernitason hankkeista talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusmalliin siirtymistä²⁶ tarkastellaan kohdeorganisaatioiden näkökulmasta ja tieto- ja viestintäteknologian roolia tarkastellaan siltä osin kuin sillä on yhtymäkohtia valittujen virastojen tuottavuustoimenpiteisiin.

²⁴ Valtiovarainministeriön ja Tullilaitoksen välinen tulostavoiteasiakirja vuodelle 2010.

²⁵ Tietojen täydennyspyyntöjä tehtiin keväällä 2011.

²⁶ Tarkastusvirastossa on tehty tuloksellisuustarkastukset "Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa" ja "Sisäasiainhallinnon palvelukeskus". Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 186/2009 ja 187/2009.

3 Tarkastushavainnot

Luvussa 3.1 käsitellään valtion virastojen ja laitosten tuottavuuskehitystä vuosina 2006–2009 yleisellä tasolla. Yksityiskohtaisempi tarkastelu tehdään luvussa 3.2 viiden viraston kohdalta, jotka olivat parantaneet työn tuottavuuttaan keskimääräistä selvästi enemmän.

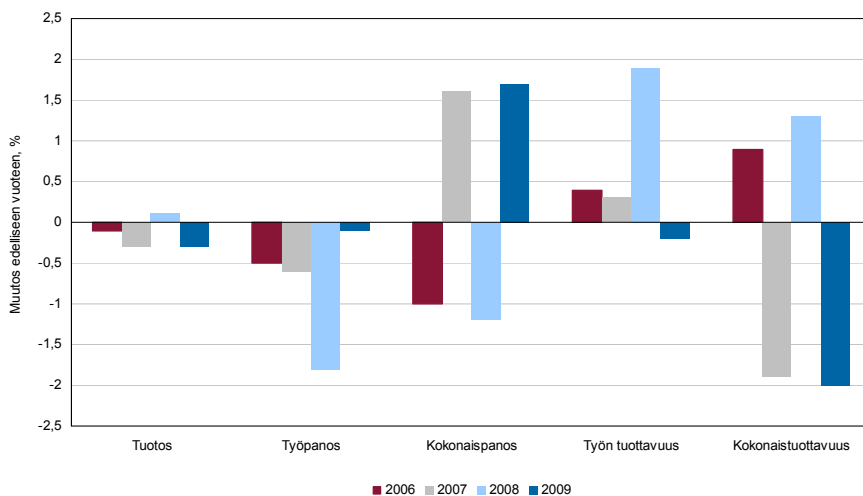
Luvuissa 3.3 ja 3.4 käsitellään tuottavuusohjelman toteuttamista Opetushallituksessa ja Tullissa. Tarkastushavainnot esitetään kummankin osalta erikseen, mutta samalla tavalla jäsennettynä.

Luvussa 3.5 esitetään Opetushallitusta ja Tullia koskevien tarkastelujen pohjalta vertailevia havaintoja tuottavuusohjelman toteuttamisesta. Havaintoluvun päätteeksi luvussa 3.6 esitetään kokonaiskuvan saamiseksi tietoja henkilöstökulujen ja palvelujen oston kehityksestä koko valtion budjettitaloudessa.

3.1 Valtion virastojen ja laitosten tuottavuuskehitys vuosina 2006–2009

Valtion virastojen tuottavuuskehitys on vaihdellut jonkin verran vuosina 2006–2009 (ks. kuvio 3) valtion tuottavuustilaston tietojen perusteella. Työn tuottavuus parani tarkastelujaksolla edelliseen vuoteen nähden keskimäärin 0,6 prosenttia vuodessa. Muutos oli positiivinen ensimmäisen kolmen vuoden aikana, mutta vuonna 2009 se kääntyi lievästi negatiiviseksi. Työn tuottavuuden kasvu oli pääsääntöisesti seurausta työpanoksen laskusta. Se pieneni keskimäärin 0,75 prosenttia vuodessa edelliseen vuoteen nähden kun tuotoksen määrä laski samalla ajanjaksolla keskimäärin 0,15 prosenttia vuodessa. Muutos oli negatiivinen vuotta 2008 lukuun ottamatta, jolloin se nousi muutaman prosentin kymmenyksen.

Kokonaistuottavuus puolestaan nousi ja laski vuorovuosin siten, että kokonaismuutos on tarkastelujaksolla negatiivinen. Laskua syntyi keskimäärin 0,4 prosenttia vuodessa edelliseen vuoteen nähden. Se oli seurausta lähinnä kokonaispanoksen keskimäärin 0,3 prosentin vuotuisesta noususta.



KUVIO 2. Tuotoksen, työpanoksen, kokonaispanoksen, työn tuottavuuden ja kokonaistuottavuuden muutokset (% p.a.) vuosina 2006–2009. (Lähde: Tilastokeskus, valtion tuottavuustilasto 2009.)

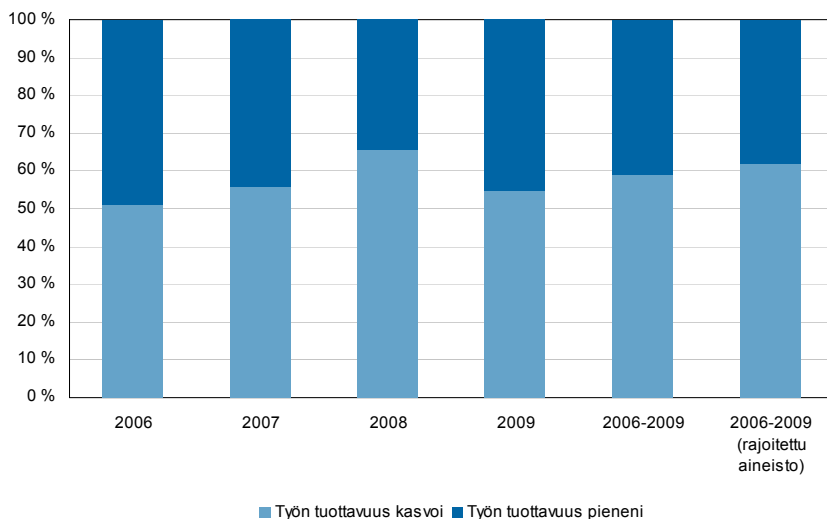
Edellä esitetyt luvut kuvaavat valtion virastojen työn tuottavuuden ja kokonaistuottavuuden kehitystä siten, että jokaisen viraston lukuja on painotettu liikekirjanpidon loppusummalla (kulut yhteensä). Työpanoksen painona on käytetty henkilöstökuluja. Seuraavassa tarkastellaan vielä yksityiskohtaisemmin kehitystä virastokohtaisella aineistolla painottamatta lukuja.

Taulukon 3 luvut osoittavat, että työ- ja kokonaispanoksen, tuotoksen ja työn- ja kokonaistuottavuuden muutokset ovat keskimäärin olleet positiivisia painottamattomassa aineistossa tarkastelujaksolla. Virastojen välinen hajonta on kuitenkin erittäin suurta, sillä jonakin vuonna jollakin virastolla tuotos on laskenut lähes 50 prosenttia ja jollakin toisella virastolla puolestaan kasvanut lähes 80 prosenttia. Näin suuret vaihtelut luvuissa herättävät kysymyksen mittauksen luotettavuudesta. Tähän kysymykseen ei tässä tarkastuksessa ole kuitenkaan ollut mahdollista paneutua tarkemmin. Rajoitetun aineiston keskiluvut eivät juuri poikenneet koko aineiston keskiluvuista.

TAULUKKO 3. Tuotoksen, työpanoksen, kokonaispanoksen, työn tuottavuuden ja kokonaistuottavuuden keskimääräinen muutos (% , p.a.) koko aineistossa vuosina 2006–2009.

	Tuotos	Työpanos	Kokonaispanos	Työn tuottavuus	Kokonais- tuottavuus
Koko aineisto					
Keskiarvo	102.1	100.4	100.9	101.8	101.5
Keskihajonta	11.6	6.5	7.1	11.3	11.7
Minimi	52.3	76.3	80.4	55.7	55.1
Maksimi	176.2	155.6	135.7	182.6	177.7
Havaintojen lkm	432	432	432	432	432
Rajoitettu aineisto					
Keskiarvo	102.2	100.4	101.0	102.0	101.5
Keskihajonta	11.6	5.8	7.0	11.7	12.0
Minimi	52.3	81.8	80.4	55.7	55.1
Maksimi	176.2	149.6	135.7	182.6	177.7
Havaintojen lkm	366	366	366	366	366

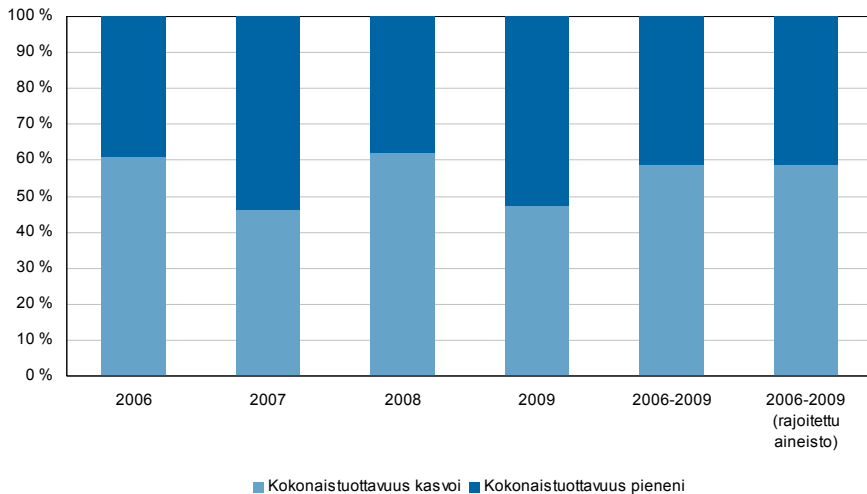
Koko tarkastelujaksolla työn tuottavuuden muutos oli keskimäärin positiivinen 87 virastolla eli lähes 60 prosentilla virastoja (ks. kuvio 3). Kun tarkastelusta rajataan pois ne virastot, joista oli tietoja korkeintaan kahdelta vuodelta (rajoitettu aineisto kuviossa 3), on työn tuottavuuden keskimääräinen kehitys ollut positiivinen 60 virastolla (62 %). Niiden virastojen prosentuaalinen osuus, joilla työn tuottavuuden muutos oli positiivinen, vaihteli hieman vuodesta toiseen. Suurimmillaan se oli vuonna 2008, jolloin työn tuottavuus kasvoi 65 prosentilla virastoja suhteessa edelliseen vuoteen.



KUVIO 3. Työn tuottavuuden muutos valtion virastoissa vuosina 2006–2009.

Jos vielä tarkastellaan lähemmin niitä virastoja, joilla työn tuottavuus keskimäärin nousi tarkastelujaksolla, havaitaan, että tuotoksen määrän vuotuinen kasvu oli positiivinen lähes kaikissa virastoissa (92 %). Työpanoksen määrä sen sijaan laski 63 prosentilla virastoja.

Kokonaistuottavuuden muutos oli samankaltainen työn tuottavuuden muutoksen kanssa. Se oli keskimäärin positiivinen 86 virastolla (ks. kuvio 4), mikä vastaa 59 % kaikista laskennassa mukana olevista virastoista. Kun tarkastelun ulkopuolelle jätetään virastot, joista on tietoja korkeintaan kahdelta vuodelta (rajoitettu aineisto kuviossa 4), on keskimääräinen kokonaistuottavuuden muutos ollut positiivinen 57 virastolla eli prosentuaalinen osuus säilyy 59:ssä. Jos vielä tarkastellaan lähemmin näitä 57 virastoa, tuotoksen määrä kasvoi 93 prosentilla ja kokonaispanoksen määrä väheni 46 prosentilla virastoja.



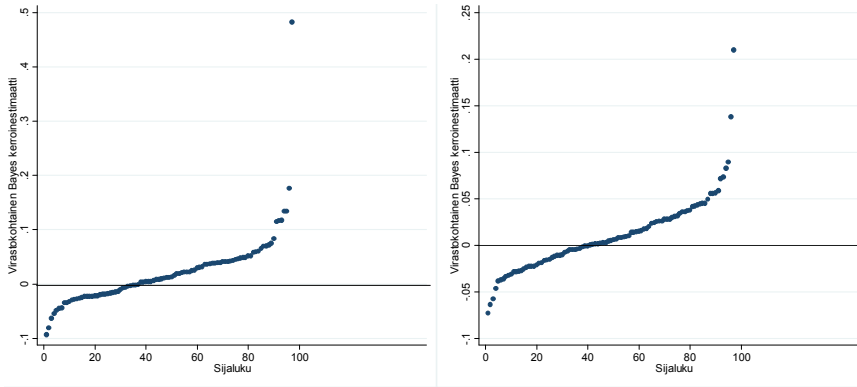
KUVIO 4. Kokonaistuottavuuden muutos valtion virastoissa vuosina 2006–2009.

Kuten edellä jo luvussa 2.4. todettiin, kunkin viraston tuottavuuskehitystä arvioitiin keskimääräisen kehityksen lisäksi tilastollisella mallilla, jossa tuottavuutta selitettiin vakion lisäksi ajalla. Tällaisessa mallissa ajan saama kerroinestimaatti ilmaisee viraston keskimääräisen tuottavuuden muutoksen. Näitä estimointeja varten Tilastokeskuksen alkuperäinen aineisto, jossa luvut kuvasivat muutosprosentteja (edelliseen vuoteen) indeksilukuina, muutettiin aikasarjaksi ja ketjutettiin siten, että vertailuvuodeksi valittiin vuosi 2006. Tilastollisen mallin yksityiskohtainen kuvaus on esitetty liitteessä 1.

Kun työn tuottavuuden ja kokonaistuottavuuden kehitystä tarkastellaan virastoittain liitteessä 1 kuvatun ajan kertoimen avulla, työn tuottavuus kohosi edellisten tulosten tapaan 60 virastossa ja laski 37 virastossa (ks. kuvio 5). Kuviosta nähdään, että joillakin virastoilla työn tuottavuuden keskimääräinen muutos oli poikkeuksellisen suuri. Suurimmalla osalla (90 prosentilla) se kuitenkin vaihteli viiden prosentin negatiivisesta kehityksestä 12 prosentin positiiviseen kehitykseen.

Kokonaistuottavuus puolestaan nousi 57 virastossa ja laski 40 virastossa. Myös kokonaistuottavuuden osalta kehitys oli poikkeuksellista joissakin yksittäisissä virastoissa. Kaiken kaikkiaan virastojen väliset erot olivat kuitenkin hieman pienempiä verrattuna työn tuottavuuden kehitykseen. Suurimmalla osalla virastoja (90 prosenttia) keskimääräinen vuotuinen muutos vaihteli seitsemän prosentin kasvusta neljän prosentin laskuun. Kuten jo edellä luvussa 2.4. mainittiin, liitteessä 1 kuvatut regressiomal-

liin perustuvat tulokset eivät poikkea yksinkertaisemman keskimääräisiin muutoksiin perustuvan tarkastelun tuloksista.



KUVIO 5. Työn tuottavuuden ja kokonaistuottavuuden keskimääräisen vuotuisen muutoksen ennuste valtion virastoissa vuosina 2006–2009.

3.2 Viiden työn tuottavuuttaan parantaneen viraston tarkastelua

Keskimääräistä paremman tuottavuuskehityksen perusteella yksityiskoh- taisempaan case-tarkasteluun valittiin viisi virastoa. Ne olivat Näkövam- maisten kirjasto Celia, Geodeettinen laitos, Asumisen rahoitus- ja kehiti- tämiskeskus ARA, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus MTT ja poliisin tekniikkakeskus.

3.2.1 Virastojen yleiskuvaus

Opetus- ja kulttuuriministeriön alaisuuteen kuuluva Näkövammaisten kir- jasto *Celia* on valtion ylläpitämä erikoiskirjasto, joka tuottaa ja välittää kirjallisuutta saavutettavassa muodossa kaikille niille, jotka eivät sairau- den tai vamman vuoksi voi lukea tavallisia painettuja kirjoja – esimerkiksi näkövammaisille, luki- ja oppimisvaikeuksisille, kehitysvammaisille ja li- hastautia sairastaville. Se tarjoaa asiakkailleen maksutta lainaksi kauno- ja tietokirjallisuutta mm. ääni-, piste- ja elektronisina kirjoina. Vuosittain Celia tuottaa saavutettavaan muotoon noin 30 prosenttia Suomessa jul- kaistavasta kaupallisesta kauno- ja tietokirjallisuudesta. Kauno- ja tietokir- jallisuuden lisäksi Celia valmistaa ja myy tai lainaa oppikirjat saavutetta-

vassa muodossa eri koulutusasteille, ja valikoimasta löytyy suurin osa peruskoulun oppikirjoista ja runsaasti lukion kurssikirjoja. Sillä oli vuonna 2009 n. 15 000 asiakasta, jotka tekivät yhteensä lähes miljoona lainaa.²⁷

Celian tuottavuusohjelman mukainen henkilötyövuosivähennysvelvoite vuodesta 2005 vuoteen 2011 on 13 henkilötyövuotta. Lähtötilanteen 65,4 henkilötyövuodesta vähennystavoite on 20 prosenttia eli poikkeuksellisen suuri verrattuna tuottavuusohjelman keskimääräiseen 9,6 prosentin vähennysvelvoitteeseen.²⁸ Opetusministeriö jakoi hallinnonalansa vähennystavoitteen virastojen kesken siten, että Celia ja Opetushallitus saivat suurimmat vähennystavoitteet.²⁹ Celian osalta vähennyksen suuruusluokka perustui siihen, että sillä oli jo valmiiksi olemassa suunnitelmat toimintansa kehittämiseksi. Celian tavoitteena oli palveluiden laadun, saatavuuden ja tehokkuuden parantaminen.

Geodeettinen laitos on paikkatietoinfrastruktuurien tutkimus- ja asian- tuntujalaitos. Se toimii maa- ja metsätalousministeriön alaisuudessa. Geodeettinen laitos tarjoaa tieteellisen perustan Suomen kartoille, paikkatiedoille ja paikannukselle. Tämän lisäksi se tutkii ja kehittää paikkatietojen mittaus-, tuottamis- ja hyödyntämismenetelmiä. Tietoa tuotetaan julkishallinnolle sekä muille paikkatiedon tuottajille ja käyttäjille. Laitos tekee yhteistyötä yritysten, yliopistojen, tutkimuslaitosten ja julkisyhteisöjen kanssa.³⁰ Geodeettiselle laitokselle ei ollut asetettu tuottavuusohjelman mukaista henkilöstön vähentämisvelvoitetta.

Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus (MTT) kuuluu maa- ja metsätalousministeriön alaisuuteen. Sen tehtävänä on maatalous- ja elintarviketutkimus sekä maatalouden ympäristötutkimus. MTT:n tuotteita ovat uusiutuviin luonnonvaroihin liittyvät innovaatiot ja ongelmanratkaisut. Tutkimusta laitoksessa tehdään kahdeksassa läpi organisaation toimivassa tutkimusohjelmassa. Laitos tekee tieteellistä yhteistyötä koti- ja ulkomaisen yliopistojen ja tutkimuslaitosten kanssa. Tärkeitä kumppaneita ovat myös maatalous- ja elintarvikealan yritykset, järjestöt ja oppilaitokset sekä viranomaiset. MTT on selvästi suurin viidestä case-tarkasteluun valitusta virastosta. Sillä oli toimipaikkoja 14 eri paikkakunnalla eri puolella Suomea vuonna 2009. Päätoimipaikka laitoksella on Jokioissa. MTT:n tuottavuusohjelman mukainen henkilöstön vähennystavoite oli 128 henkilötyövuotta vuoteen 2011 mennessä.

²⁷ Lähde: <http://www.celia.fi/tietoa-celiasta>, haettu 5.4.2011.

²⁸ Tämä on laskettu luvussa 2.1 ilman yliopistoja.

²⁹ Ks. luku 3.3.1.

³⁰ Lähde: <http://www.fgi.fi/>, haettu 5.4.2011.

Poliisin tekniikkakeskus on poliisihallituksen alainen tukipalveluyksikkö, jonka perustehtävänä on hankkia, ylläpitää ja kehittää poliisin kalustoa, välineitä ja varusteita. Sen perustehtäviin kuuluvat poliisiajoneuvojen toimitukset, virkavaatteiden toimittaminen, virka-asehuolto sekä poliisin tarvitseman materiaalin hankinta, varastointi ja myynti. Tekniikkakeskuksen asiakkaita ovat voineet olla 1.9.2006 alkaen poliisin lisäksi myös muut valtion ja kunnan turvallisuusviranomaiset (lakimuutos 676/2006). Henkilöasiakkaina voivat olla ainoastaan poliisin ja Häätäkeskuslaitoksen henkilöstö. Poliisin tekniikkakeskus alueellistettiin Helsingistä Kuusankoskelle vuonna 2007.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) kuuluu ympäristöministeriön hallinnon alaan ja vastaa keskeisesti valtion asuntopolitiikan toimeenpanosta. Se myöntää asumiseen ja rakentamiseen liittyviä avustuksia, tukia ja takauksia sekä ohjaa ja valvoo ARA-asuntokannan käyttöä. ARA on myös mukana asumisen kehittämiseen ja asuntomarkkinoiden asiantuntijuuteen liittyvissä hankkeissa ja tuottaa alan tietopalvelua. Sen edeltäjä oli Valtion asuntorahasto aina vuoden 2007 loppuun asti. Vuonna 2008 ARA siirrettiin Helsingistä Lahteen yhtenä valtionhallinnon alueellistamistoina. ARA:n tuottavuusohjelman mukainen henkilöstön vähennystavoite oli 14 henkilötyövuotta vuoteen 2011 mennessä.

3.2.2 Työn tuottavuuden muutos vuosina 2006–2009

Celian työn tuottavuuden muutos oli selvästi muita case-yrästoja suurempaa (ks. ylin kuva kuviossa 6). Se kasvoi vuodesta riippuen 20–44 prosenttia edellisestä vuodesta. Nousu oli seurausta pääasiassa suuresta tuotoksen määrän kasvusta (ks. keskimäinen kuva kuviossa 6), mutta myös työpanoksen määrän laskusta (ks. alimmainen kuva kuviossa 6). Tuotos kasvoi Celiassa vuodesta riippuen 20–42 prosenttia edellisestä vuodesta. Se oli seurausta kysynnän kasvusta, johon laitos pystyi vastaamaan. Työpanoksen lasku oli samaan aikaan 1,5–6,5 prosenttia edellisestä vuodesta. Celian henkilöstömäärä väheni 11 prosentilla 65 henkilöstä vuonna 2005 58 henkilöön vuonna 2009. Celian henkilöstövähennykset tehtiin sekä luonnollisen poistuman (kolme henkilöä) että irtisanomisten avulla (kaksi henkilöä irtisanottiin ja kaksi irtisanoutui YT-menettelyjen jälkeen syksyllä 2009).³¹

Toinen vahvan tuottavuuskehityksen yrästo oli Geodeettinen laitos, jonka työn tuottavuus nousi vuotta 2007 lukuun ottamatta 30–82 prosent-

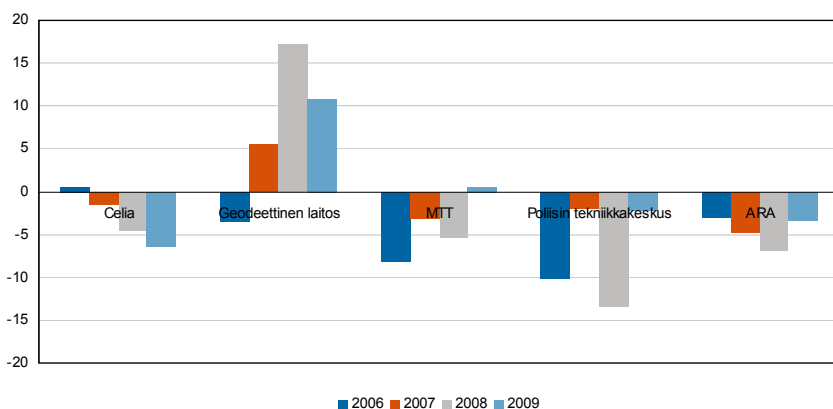
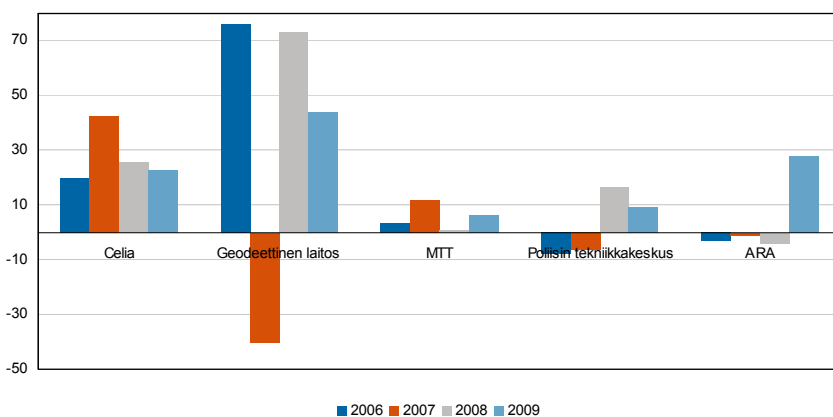
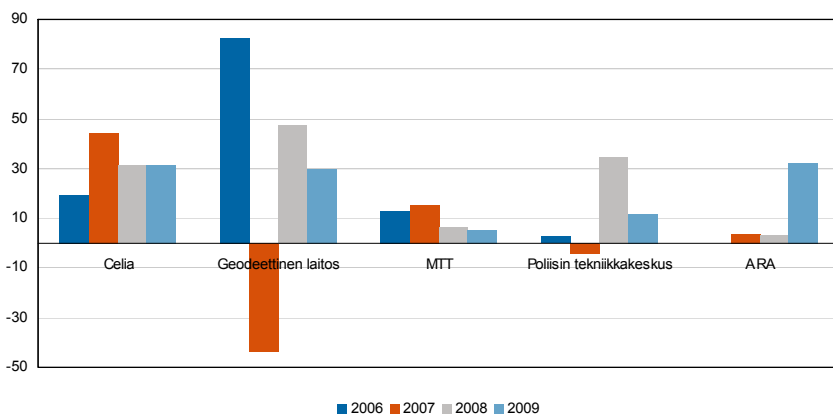
³¹ *Irtisanoutuneiden henkilöiden osalta Celia auttoi työpaikan etsimisessä ja osallistui palkanmaksuun vuonna 2010.*

tia edellisestä vuodesta. Myös Geodeettisella laitoksella työn tuottavuuden nousu perustui lähinnä tuotoksen määrän kasvuun, sillä sen työpanos kasvoi 5-17 prosenttia edellisestä vuodesta vuotta 2006 lukuun ottamatta. Tuotoksen määrän muutoksessa oli kuitenkin suurta vaihtelua vuosittain. Tämä johtui saadun selvityksen mukaan siitä, että tutkimusprojektien julkaisut ilmestyvät yleensä niiden loppupuolella tai jopa jo niiden päätyttyä. Prosessi on jossain määrin satunnainen, joten julkaisut saattavat kasautua jollekin vuodelle.

Kolmen muun case-tarkasteluun valitun viraston työn tuottavuuden kehitys oli tarkastelujaksolla keskimääräistä parempi, mutta kahteen edellä kuvattuun virastoon nähden selvästi maltillisempi. MTT:n työn tuottavuuden muutos oli koko tarkastelujakson positiivista. Tuottavuus kasvoi vuodesta riippuen 5-16 prosenttia edellisestä vuodesta. Nousu oli seurausta sekä työpanoksen pienenemisestä että tuotoksen määrän kasvusta. Tuotoksen määrä kasvoi 1-12 prosenttia ja työpanoksen määrä laski 3-8 prosenttia vuodesta riippuen vuosina 2006–2008. Vuonna 2009 työpanoksen muutos oli niukasti positiivinen. Tuottavuusohjelman mukaisesti MTT vähensi henkilöstöään 15 prosenttia vuosina 2005–2009.

Poliisin tekniikkakeskuksella työn tuottavuuden muutos oli positiivinen vuosina 2006, 2008 ja 2009. Tuottavuus kasvoi erityisesti kahtena viimeisenä vuotena. Tuotosten määrä laski edelliseen vuoteen nähden vuosina 2006 ja 2007 ja nousi selvästi kahtena jälkimmäisenä vuotena. Työpanoksen muutos oli koko jakson ajan negatiivinen. Henkilöstön määrä laski 16 prosenttia 55 henkilöstä 46 henkilöön vuonna 2009.

ARA:ssa työn tuottavuus kasvoi vuotta 2009 lukuun ottamatta selvästi vähemmän kuin muissa case-yrityksissä. Keskimääräistä suurempi työn tuottavuuden nousu koko jaksolla on seurausta lähinnä vuoden 2009 suuresta harppauksesta, joka johtui tuotoksen määrän suuresta kasvusta. Kuten myöhemmin käy ilmi, tuotoksen kasvu johtui elvytystoimenpiteiden täytäntöönpanosta vuosina 2009 ja 2010. Työpanoksen määrä laski ARA:ssa koko tarkastelujakson ajan vuodesta riippuen 3-7 prosenttia edelliseen vuoteen. Koko ajanjaksolla henkilöstön määrä väheni 13 prosenttia 68:sta 59 henkilöön.



KUVIO 6. Näkövammaisten kirjaston (Celia), Geodeettisen laitoksen, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksen (MTT), Poliisin teknikkakeskuksen ja Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukseen työn tuottavuuden, tuotoksen ja työpanoksen muutos (% edelliseen vuoteen) vuosina 2006–2009.

3.2.3 Tuottavuuden parantamiseen liittyneet toimenpiteet vuosina 2005–2009

Tarkasteluun valituilta viideltä virastolta pyydettiin selvitystä siitä, mitä toimenpiteitä niissä oli tehty vuosina 2005–2009 tuottavuuden parantamiseksi tai tuottavuusohjelmaan liittyen. Näiden tietojen avulla pyrittiin selvittämään niitä keinoja, jotka saattoivat olla positiivisen tuottavuuskehityksen taustalla. Tehdyt toimenpiteet voitiin jaotella seitsemään ryhmään. Yleisimpiä niistä olivat toimintojen uudelleen organisointi ja ulkoistaminen. Näiden lisäksi toimintoja oli karsittu ja keskitetty tai siirretty palvelukeskuksiin. Ainostaan yhdessä virastossa tuottavuuden parannuksen taustalla oli teknologisen kehityksen hyödyntäminen. Muutamalla virastolla tuotoksen määrän kasvu johtui ulkoisen kysynnän voimakkaasta kasvusta tai uusista tehtävistä, joihin oli kuitenkin pystytty vastaamaan henkilöstön määrää lisäämättä. Muita esiin tulleita toimenpiteitä olivat henkilöstörakenteen muutokset ja tuotosten määrän ja laadun parantuminen henkilöstöjohtamisen keinoin. Kaksi virastoa oli tarkastelujakson aikana alueellistettu Helsingistä. Eri virastoissa tehdyt toimenpiteet on koottu alle taulukkoon 4.

TAULUKKO 4. Tuottavuuden parantamiseksi tehdyt toimenpiteet viidessä case-virastossa vuosina 2006–2009.

	Celia	Geodeettinen laitos	MTT	Poliisin tekniikka-keskus	ARA
Teknologisen kehityksen hyödyntäminen	X				
Palvelujen käytön kasvu	X				X
Toimintojen uudelleen organisointi			X	X	X
Toimintojen tai toimitilojen supistaminen			X		
Toimintojen siirtäminen palvelukeskuksiin ja sähköisten palvelujen käyttöönotto			X	X	
Ulkoistaminen	X		X	X	
Henkilöstöjohtamiseen liittyvät toimenpiteet		X	X		
Alueellistaminen				X	X

Teknologisen kehityksen hyödyntäminen

Teknologisen kehityksen hyödyntäminen ja sen avulla saatavat tuottavuusparannukset ovat yksi tuottavuusohjelman tavoitteista. Teknologista kehitystä hyödyntämällä on yleensä mahdollista tehostaa toimintaprosesseja siten, että työvoiman tarve aidosti vähenee. Tarkastelluissa viidessä virastossa ainoastaan Celiassa tähän kategoriaan liittyvät toimenpiteet löytyivät selvästi tuottavuuskehityksen taustalta. Celiassa tuottavuusohjelman toteuttaminen perustui digitaalisen Daisy-äänikirjajärjestelmän käyttöönottoon. Järjestelmän käyttöönoton valmistelut käynnistyivät vuonna 2005 ja käyttöönotto tapahtui vuonna 2006. Digitaalisen äänikirjojen omakirjalainauksen myötä luovuttiin kasettimuotoisesta lainauksesta vuoden 2007 lopussa ja siirryttiin cd rom -levyjen polttamiseen ja jakeluun. Tämä teknologinen muutos vähensi henkilötyöpanoksen tarvetta, kun kasettien kopiointimisen ja käsittelyn sijaan käytetään cd rom -polttorobotteja eivätkä asiakkaat enää palauta kirjoja kirjastoon.

Uuden teknologian käyttöönotto vaati jonkin verran investointeja koneisiin ja laitteisiin. Analogisen kirjakokoelman digitointia varten hankittiin digitaalinen arkistojärjestelmä ja polttorobotteja. Hankintojen seurauksena kokonaispanos eli euromääräiset panokset kasvoivat virastossa vuosina 2007–2009 suurimman kasvun keskittyessä vuoteen 2008. Kokonaispanosten kasvua on kuitenkin pystytty hillitsemään kilpailuttamalla ja ulkoistamisella, mutta osa näistä toimenpiteistä osuu vuoden 2009 jälkeiseen aikaan.

Palvelujen käytön kasvu

Kahdessa virastossa tuottavuuden nousun taustalta oli havaittavissa tuotoksen määrän kasvua, joka johtui ulkoisen kysynnän voimakkaasta kasvusta tai viraston saamista uusista tehtävistä. Celiassa lainamäärät olivat kasvaneet huomattavasti. Uuden teknologian käyttöönoton myötä tähän kysynnän kasvuun oli myös pystytty vastaamaan lisäämättä henkilöstön määrää.

ARA:n vuoden 2009 huomattavaa tuotoksen määrän kasvua (lähes 28 prosenttia edellisestä vuodesta) selittävät viraston tulostavoitteet, jotka liittyivät vuosien 2009 ja 2010 asuntorakentamisen elvytystoimenpiteiden toimeenpanoon. Tähän toimintaan virastolle ei osoitettu lisäresursseja, vaan siitä piti selviytyä ottaen huomioon aiemmin sovitut henkilöstön vähenny tavoitteet. Laman myötä tullessiin lisääntyneisiin tehtäviin on ARA:ssa pystytty vastaamaan tuottavuusohjelman aiheuttamista henkilöstövähennyksistä huolimatta. Vuoden 2009 toimintakertomuksen tietojen perusteella näyttäisi myös siltä, ettei korkotukilainapäätösten määrän

yrkkä nousu ole aiheuttanut muiden tuotosten vähenemistä muualla kuin valvonnan ja ohjauskäyntien osalta. Niiden määrä laski noin 70 prosenttia. Vuonna 2007 tarkastus- ja ohjauskäyntejä raportoitiin 52. Vuonna 2009 niiden määrä oli laskenut 15:een.

Toimintojen uudelleenorganisointi

ARA:ssa, MTT:ssä ja Poliisin tekniikkakeskuksessa toteutettiin tarkastelujaksolla toimintojen uudelleenorganisointia. Näistä ajallisesti ensimmäinen oli MTT:ssä vuoden 2006 alussa tehty laaja organisaatiomuutos, joka toimi lähtökohtana uudelle kehittämisohjelmalle. Uudessa organisaatiossa tehtiin karkea jako tutkimukseen ja muihin toimintoihin. Tämän lisäksi hallintoa ja tukipalveluita koottiin yhteen sisäiseen palveluyksikköön. Organisaatiomuutoksen jälkeen henkilöstörakennetta on onnistuttu muuttamaan tutkijapainotteisemmaksi siten, että vähennykset ovat painottuneet tekniseen henkilökuntaan. Aikaisemmin jokaista tutkijaa kohden oli 1,6 teknistä henkilöä kun suhdeluku vuonna 2010 oli yhden suhde 1,2:een.

Samassa yhteydessä kun Asuntorahasto lakkautettiin ja Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen ARA:n toiminta alkoi, tehtiin myös organisaatiomuutos. Tässä yhteydessä viraston tehtävät määriteltiin lainsäädännössä aiempaa laajemmiksi siten, että niihin lisättiin aiempien valtion asuntopoliittisten tukien toimeenpanon ja valvonnan lisäksi asumiseen ja asuntorakentamiseen liittyvä kehittämistoiminta ja asuntomarkkinoita koskeva tietotuotanto. ARA:n organisaatiomuutoksen keskeisenä tavoitteena oli pyrkimys vastata laajentuneisiin tehtäviin ja tehostaa pienenevien henkilöstöressurssien käyttöä. Organisaatiota muutettiin siten, että toimintoja koottiin selkeämmin yhteen ja poistettiin esteinä toimineita yksikkörajoja. Näin pyrittiin henkilöstövoimavarojen joustavampaan käyttöön. Organisaatiomuutoksen jälkeen virkamiehet jatkoivat pääosin entisissä tehtävissään.

Poliisin tekniikkakeskuksessa viraston organisaatiomallia muutettiin vuonna 2009 toimintojen tehokkuuden kehittämiseksi³². Uudessa organisaatiossa toiminta jaettiin kolmeen yksikköön palvelujen tuottamiseksi. Niitä olivat ajoneuvopalvelut, asiantuntijapalvelut ja materiaaliopalvelut.³³

³² Vuoden 2009 toimintakertomuksen mukaan muutos tehtiin vuonna 2009. Poliisin tekniikkakeskuksen lähettämän selvityksen mukaan muutos tehtiin 2008.

³³ Poliisin tekniikkakeskuksen toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 2009.

Toimintojen tai toimitilojen supistaminen

Toimintojen supistaminen ja keskittäminen oli erityisen voimakasta MTT:ssä. Muissa tarkastelluissa virastoissa toimintojen karsimisesta ei raportoitu. MTT:ssä alettiin vuonna 2006 toteuttaa strategista henkilöstösuunnitelmaa, joka sisälsi laajaa toiminnan uudelleen organisointia, toimintojen keskittämistä ydinalueille ja joidenkin toimintojen lakkauttamisen tai ulkoistamisen. Ohjelmassa määriteltiin laitoksen ydintehtävät ja tehtävät, joista luovutaan. Se sisälsi myös suunnitelmat joidenkin toimipaikkojen lakkauttamisesta, toimitilojen käytön tehostamisesta ja yhteistyöstä yliopistojen ja muiden tutkimuslaitosten kanssa. Ohjelman myötä MTT on tarkastelujaksolla 2005–2009 muuttanut yhteisiin tiloihin yliopistojen tai sektoritutkimuslaitosten kanssa Kannuksessa vuonna 2007, Rovaniemellä vuonna 2008 ja Mikkelissä vuonna 2009.³⁴ Lisäksi Seinäjoella MTT on vuodesta 2009 alkaen toiminut osittain yliopistokeskuksessa. Jokioisten navettojen lakkauttaminen vuosina 2008 ja 2009 liittyi toimintojen keskittämiseen. Uusi koenavetta rakennettiin Maaningalle ja se otettiin käyttöön vuonna 2009. Kaikkia näitä toimenpiteitä ei MTT:ssä ole kyetty toteuttamaan pelkän luonnollisen poistuman avulla vaan henkilöstöä on myös jouduttu irtisanomaan YT-neuvottelujen päätteeksi.

Ulkoistaminen

Toimintojen ulkoistaminen oli yksi yleisimmistä toimenpiteistä, joilla virastot ovat pyrkineet parantamaan tuottavuutta. Case-*virastoista* kolmessa oli ulkoistettu joitakin toimintoja. Useimmiten perusteluna oli, että kyseiset palvelut oli edullisempaa hoitaa ostopalveluna. Niiden käyttö tarjosi myös mahdollisuuden henkilöstön vähentämiseen.

Poliisin tekniikkakeskuksessa ulkoistettiin tarkastelujakson aikana siivouspalvelu (yksi virka, jonka hoitaja siirtyi eläkkeelle) sekä ajoneuvovarusteluun ja –maalaukseen liittyviä toimintoja sekä niitä vastaavat tehtävät.

Celiassa teknologisten uudistusten myötä jäljelle jäi cd rom –levyjen postittaminen, joka siirtyi hoidettavaksi ostopalveluna.³⁵ Celian mukaan ulkoistettujen pakkauspalvelujen kustannukset olivat alhaisemmat kuin

³⁴ *Tarkastuksen kattaman ajanjakson jälkeen myös Helsingissä vuonna 2010 ja Oulussa vuonna 2011.*

³⁵ *Jatkossa, kun siirrytään äänikirjojen verkkopohjaiseen jakeluun, postittamisen tarve edelleen vähenee.*

tehtävistä aiheutuneet palkkauskustannukset. Lisäksi vuonna 2009 kilpailutettiin äänityspalvelut, joita oli aiemminkin hankittu ostopalveluna.

Kuten jo edellä mainittiin, toimintojen karsimisen lisäksi MTT:ssä on ulkoistettu joitakin toimintoja. Vuonna 2009 ulkoistettiin koetoimintapalvelut Kannuksessa (turkistutkimus) ja vuonna 2010 hevostutkimus Ypäjällä. Tällä jälkimmäisellä toimenpiteellä ei ole vaikutusta vuoden 2009 toimintaan.

Palvelukeskuksiin siirtyminen ja sähköisten palvelujen käyttöönotto

Toimintojen siirtäminen talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksiin oli yksi keino toteuttaa henkilöstövähennyksiä. Näistä toimenpiteistä raportoivat MTT ja Poliisin tekniikkakeskus. MTT siirsi osan hallinnosta palvelukeskusten hoidettavaksi tarkastelujakson aikana. Siirto on kuitenkin painottunut ajanjakson loppuun. Poliisin tekniikkakeskus siirtyi palvelukeskuksen asiakkaaksi talous- ja henkilöstöhallinnon osalta vuonna 2006. Saman vuonna se siirtyi myös Hallinnon tietotekniikkakeskuksen Haltikin asiakkaaksi. Näiden muutosten seurauksena lakkautettiin yksi virka ja yksi virka siirrettiin Haltikiin.

MTT raportoi myös erilaisten valtionhallinnon sähköisten palvelujen käyttöönotosta. Pääsääntöisesti näitä järjestelmiä on kuitenkin otettu käyttöön vasta vuodesta 2009 alkaen.

Henkilöstöjohtamiseen liittyvät toimenpiteet

Edellä kuvattujen toimenpiteiden lisäksi joissakin organisaatioissa oli johtamisessa ja toiminnan tavoitteissa alettu korostamaan aikaisempaa enemmän tuotoksia. Erityisesti tarkastelun kahdessa tutkimuslaitoksessa, MTT:ssä ja Geodeettisessa laitoksessa, tuotoksen määrää on pyritty nostamaan korostamalla aiempaa enemmän julkaisutoiminnan merkitystä.

Geodeettiselta laitokselta saadun selvityksen mukaan laitoksen tuottavuuskehityksen taustalla on lähinnä edellä mainittu syy. Toinen selvityksessä mainittu tekijä on ulkopuolisen rahoituksen osuuden kasvu. Tuotoksen määrän muutoksessa oli erityisesti Geodeettisella laitoksella kuitenkin suuria vaihteluja.

Myös MTT:ltä saadun selvityksen mukaan laitoksen julkaisutoiminnan laatu on parantunut ja kansainvälisten, painoarvoltaan suurten julkaisujen määrä on tasaisesti kasvanut. Laitoksen tulosoikeuksissa on painotettu erityisesti osaamisen kehittämistä ja tieteellistä julkaisutoimintaa. Osittain tätä kehitystä on johtamisen lisäksi vauhdittanut uusien tutkijoiden rekrytoinnit. Tulosoikeuksissa on myös painotettu ulkopuolisen rahoituksen

hankintaa ja myös sen määrä on lisääntynyt jonkin verran. Tutkimuksen osalta toimintaa on myös järjeistetty siten, että niin sanottuja ”ikuisuusprojekteja” on lopetettu.

Alueellistaminen

Vaikka alueellistamista ei voi pitää tuottavuuteen liittyvänä toimenpiteenä, käsitellään sitä tässä yhteydessä, koska sillä on vaikutusta alueellistet-tavan viraston toimintaan ja sitä kautta myös sen työn tuottavuuteen. Vai- kutukset voivat olla positiivisia ja negatiivisia. Alueellistaminen aiheuttaa yleensä jonkinlaisia katkoksia toimintaan sopeuduttaessa toimimaan uu- della paikkakunnalla. Sen yhteydessä on ollut tavallista, ettei koko viras- ton henkilökunta siirry uudelle paikkakunnalle, jolloin viraston on hel- pimpi sopeuttaa työpanoksen määrää. Henkilöstön väheneminen ja kat- kokset toiminnassa voivat sen sijaan vaikuttaa negatiivisesti tuotoksen määrään.

Viidestä case-*virastosta* kaksi alueellistettiin tarkastelujakson aikana Helsingistä muualle Etelä-Suomeen. Poliisin tekniikkakeskus aloitti toi- mintansa Kuusankoskella 1.9.2007. Siirron yhteydessä viraston palveluk- seen jäi 16 niin sanottua vanhaa työntekijää (32 % henkilöstöstä). Näistä yhdeksän siirtyi Kuusankoskelle, eläkkeelle siirtyi kaksi henkilöä, kolme irtisanottiin ja kaksi irtisanoutui alueellistamisen loppuvaiheessa. Saatujen selvitysten mukaan suurin osa henkilöstöstä siirtyi muiden työnantajien palvelukseen ja henkilöstömäärä väheni alueellistamisen johdosta.

Poliisin tekniikkakeskukselta saadun selvityksen mukaan henkilöstö- vaihdosten yhteydessä virasto menetti paljon poliisihallinnon kokemusta ja osaamista. Osaamisen siirtäminen pois lähteviltä työntekijöiltä uusille tuotti vaikeuksia, sillä siirtymiset toteutettiin usein lyhyellä varoitusaajalla. Myös alan kokemusta omaavien uusien työntekijöiden rekrytointi osoit- tautui vaikeaksi. Uusi henkilökunta oli nuorempaa ja koulutetumpaa, min- kä vuoksi henkilöstön keskimääräinen koulutustaso ja osaamispotentiaali nousivat selvästi. Alueellistamisprosessin aikana Poliisin tekniikkakes- kuksessa esiintyi tavallista enemmän työperäisistä syistä (työuupumus, stressi) johtuvia sairaslomia. Henkilöstökyselyiden tulosten mukaan alu- eellistamiseen liittynyt muuttoprojekti vei huomattavasti aikaa tavanomai- silta työtehtäviltä.³⁶

Kokonaistuottavuuteen vaikuttavana tekijänä voidaan mainita se, että alueellistamisen seurauksena Poliisin tekniikkakeskuksen posti- ja kulje-

³⁶ *Samansuuntaisia tuloksia saatiin myös Poliisin tietohallintokeskuksen alueel- listamista koskeneessa tarkastuksessa (VTV 178/2008).*

tusmaksut nousivat 14 prosenttia. Myös viraston vuokratustannukset yli kaksinkertaistuivat uusien toimitilojen kalliimman vuokran ja uuden toimipisteen avaamisen myötä.

ARA oli toinen alueellistettu virasto. Sen toiminnot muuttivat Lahteen kesällä 2008. Uudelle paikkakunnalle siirrettiin 65 virkaa. Toisin kuin poliisin tekniikkakeskuksessa, suurin osa ARA:n henkilöstöstä siirtyi alueellistamisen yhteydessä työskentelemään Lahdessa.³⁷

Alueellistamisesta ei ole Tarkastusvaliokunnan selvityksen³⁸ mukaan koitunut ARA:n toiminnalle myönteisiä vaikutuksia. Edellytykset työn tehostamiselle ovat olleet vähäiset pitkien työmatkojen, pääkaupunkiseudulla sijaitsevien yhteistyötahojen ja heikentyneen työilmapiirin ja henkilöstön työmotivaation vuoksi. Alueellistaminen myös johti siihen, että erityisesti nuorempi henkilöstö hakeutui sen yhteydessä muualle töihin. Alueellistamisen taloudellisten vaikutusten arviointityöryhmän loppuraportin³⁹ tulosten perusteella alueellistamisella ei ollut juurikaan vaikutusta tuotostmääriin. Henkilöstökustannukset sen sijaan nousivat jonkin verran.

3.2.4 Havaintojen yhteenveto

Viiden työn tuottavuutta keskimääräistä enemmän parantaneiden virastojen antamat kirjalliset selvitykset osoittavat, että jokaisessa virastossa oli tehty toimenpiteitä toiminnan tuottavuuden parantamiseksi. Kolmessa virastossa niitä oli useita (Celia, MTT ja Poliisin tekniikkakeskus) ja jotkut toimenpiteistä olivat varsin mittavia ja niistä oli tehty perusteelliset selvitykset ja suunnitelmat. Kahdessa virastossa (ARA ja Geodeettinen laitos) toimenpiteet olivat vähäisempiä ja niiden yhteyttä tuottavuuskehitykseen oli vaikeampi todentaa. Näillä kahdella virastolla työn tuottavuuden keskimääräistä parempi kehitys oli lähinnä seurausta tuotoksen määrän poikkeuksellisen suuresta kasvusta. Ainoastaan yhdessä virastossa (Celia) työn tuottavuutta oli parannettu ottamalla käyttöön uutta teknologiaa.

Tuottavuusohjelman yhteydessä tehtyjä henkilöstövähennyksiä ei kaikissa virastoissa voitu toteuttaa luonnollisen poistuman avulla vaan henkilöstöä oli myös jouduttu irtisanomaan. Kahdessa virastossa ajanjaksolle osunut alueellistaminen oli tarjonnut keinon henkilöstön määrän vähentämiselle.

³⁷ Mäkelä 2008, 35.

³⁸ Mäkelä 2008, 35.

³⁹ Valtiovarainministeriö 2011.

3.3 Tuottavuusohjelman toteuttaminen Opetushallituksessa

3.3.1 Henkilötyövuosivähennystavoitteet

Opetusministeriön hallinnonala sai hallituksen kehyspääatöksessä 23.3.2006 kaikkein pienimmän prosentuaalisen vähennystavoitteen vuosiksi 2007–2011 suhteessa hallinnonalan poistuma-arvioon. Kun vähennys oli hallinnonaloilla keskimäärin 36 prosenttia, opetusministeriön hallinnonalan vähennys oli vain 15 prosenttia poistumasta. Tarkastuskertomuksessa 207/2010 tätä on selitetty yliopistojen erityiskohtelulla. Koko tuottavuusohjelman kaudella 2007–2015 yliopistoissa suunniteltiin vähennettävän vain 7,6 prosenttia poistumasta, kun opetusministeriön muun hallinnonalan vastaava luku oli 22 prosenttia (ks. luvun 2.1 taulukko 1). Hallinnonalojen keskimääräinen luku oli 29 prosenttia, joten opetusministeriön hallinnonalalla ilman yliopistojakin oli suhteellisesti keskimääräistä lievemmat vähennystavoitteet poistumaan suhteutettuna.

Opetusministeriön hallinnonalan vähennystavoite vuosille 2007–2011 on 13.3.2008 hallituksen kehyspääatöksen mukaan 325 henkilötyövuotta ilman yliopistoja. Suhteutettuna joulukuun 2006 henkilötyövuosimäärään ilman yliopistoja (5325), vähennys on kuusi prosenttia henkilöstöstä. Opetusministeriössä 5.11.2008 päivätyn taulukon mukaan⁴⁰ hallinnonalan henkilötyövuosivähennysveloitteet jaettiin virastoille siten, että joillakin virastoilla vähennystä ei ollut lainkaan, joillakin puolen prosentin luokkaa ja suurimmat prosentuaaliset vähennykset olivat Näkövammaisten kirjastolla ja Opetushallituksella lähellä 20 prosenttia.

Opetushallituksen henkilötyövuosivähennystavoite vuosiksi 2007–2011 on 62 henkilötyövuotta. Tuottavuusohjelman seurannan pohjavuosi on vuoden 2005 henkilötyövuosiluku, joka Opetushallituksessa on 306 toimintamenomomentin osalta, jota tuottavuusohjelma koskee.⁴¹ Prosentuaaliseksi vähennystavoitteeksi vuoteen 2011 mennessä tulee siis 20,3 pro-

⁴⁰ Taulukko oli saatu opetusministeriöstä tarkastuskertomusta 207/2010 edeltäneessä tiedonhankintavaiheessa.

⁴¹ Opetus- ja kulttuuriministeriö on palautteessaan todennut, että vaikka henkilötyövuosivähennykset ja niihin liittyvät määrärahavähennykset on kohdennettu toimintamenomomentille, tuottavuusohjelman seurannassa virastoa ja sen toimintaa tarkastellaan kokonaisuutena. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että muiden momenttien henkilötyövuosimäärä ei saa kasvaa, mutta niissä tapahtuneita säästöjä ei voida lukea hyväksi toimintamenomomentille.

senttia henkilötyövuosista, mikä on huomattavasti keskimääräistä 9,6 prosenttia suurempi (ilman yliopistoja, ks. luku 2.1).

Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen -tarkastuksessa opetusministeriön hallinnonala oli yksi kuudesta esimerkkihallinnonalasta. Kyseisen tarkastuksen yhteydessä Opetushallituksen suhteellisesti suuret vähennystavoitteet tulivat esille opetusministeriössä ja valtiovarainministeriön budjettiosastolla tehdyissä haastatteluissa. Haastattelujen mukaan Opetushallituksen tuottavuuspotentiaalin nähtiin muodostuvan organisaatiouudistuksesta ja sähköisestä hakujärjestelmästä. Yhtenä perusteena esitettiin myös se, että mittakaavan vuoksi opetusministeriön hallinnonalan vähennystavoitteita on ollut helpompi kohdentaa isoimpiin virastoihin, ministeriöön itseensä ja Opetushallitukseen. Jälkimmäisen selityksen nosti myös Opetushallitus itse esiin tässä tarkastuksessa ja lisäksi uskottiin poliittisen harkinnan vaikuttaneen kohdentamiseen.

Opetushallitus on sitoutunut toteuttamaan vähennykset sovitusti, vaikka haastattelujen mukaan tuottavuusohjelman alkaessa tunnelma olikin se, että 62 henkilötyövuotta on niin suuri tavoite, ettei se voi pitää paikkaansa. Haastatteluissa todettiin myös, että aktiivista neuvottelua ministeriön kanssa ei käyty siitä, mihin vähennystavoite perustuu ja että voitaisiinko jotain tehtäviä jättää kokonaan tekemättä.

Tavoite jaettiin budjettikehyksissä tasaisesti viidelle vuodelle: 12,4 henkilötyövuotta per vuosi. Vähennysten jakaminen tasaisesti osaltaan kertoo siitä, ettei Opetushallituksessa ollut mitään erityisen suurta tuottavuuspotentiaalia omaavaa hanketta, jonka mukaan vähennyksiä olisi aikataulutettu. Käytännössä Opetushallitus on toteuttanut vähennyksiä jopa nopeammassa tahdissa, kuten seuraavasta luvusta ilmenee. Luvussa 3.3.3 käydään läpi suunnitteluvaiheen dokumentaatiota siitä, millaista tuottavuuspotentiaalia Opetushallituksessa arvioitiin olevan.

3.3.2 Toteutunut henkilötyövuosikehitys

Opetushallituksen henkilötyövuosivähennystavoite koskee talousarvion toimintamenomomenttia 29.01.02, jonka henkilöstö on taulukon 4 lukujen valossa vähentynyt 14 prosenttia kun taas muulla rahoituksella työskentelevien määrä on puolittunut. Hallinnonalan kehittämismomenteilta on kuitenkin siirretty toimintamenomomentille seitsemän henkilötyövuotta. Toimintamenomomentin puolella taas kaiken kaikkiaan on huomioitava nettona rakenteellisista siirroista johtuva 11 henkilötyövuoden lisäys, jolloin toimintamenomomentin henkilöstö on tosiasiaassa vähentynyt 54 henkilötyövuotta ja vähennys on ollut 17,6 prosenttia.

TAULUKKO 5. Opetushallituksen henkilötyövuosikehitys 2005–2010.⁴²

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	muutos 2005-2010	
							hvt	%
Toimintamenomentti	306	294	295	284	273	263	-43	-14,1 %
Muu rahoitus	53	61	39	23	17,5	26	-27	-50,9 %
Opetushallitus yhteensä	359	355	334	307	290,5	289	-70	-19,5 %
Vuosimuutos (%)								
Toimintamenomentti		-3,9 %	0,3 %	-3,7 %	-3,9 %	-3,7 %		
Muu rahoitus		15,1 %	-36,1 %	-41,0 %	-23,9 %	48,6 %		
Opetushallitus yhteensä		-1,1 %	-5,9 %	-8,1 %	-5,4 %	-0,5 %		

Tuottavuusohjelman seurannassa huomioidaan teknisesti korjattu luku, joten vuoden 2011 tavoitteeseen nähden vähennettävää on jäljellä kahdeksan henkilötyövuotta, mikä vastaa kolmea prosenttia vuoden 2010 henkilötyövuosimäärästä toimintamenomomentilla. Tavoitteen mukainen vähenemä tuottavuusohjelman ensimmäisellä kaudella vuoden 2011 loppuun mennessä on kaiken kaikkiaan 20,3 prosenttia toimintamenomomentilla.

Opetushallitus on vähentänyt toimintamenomomentin henkilöstöä hie- man nopeammin kuin tuottavuusohjelma olisi edellyttänyt. Henkilöstön vähentämistä on nopeuttanut tarve saada aikaan määrärahasäästöjä. Talousarviossa henkilötyövuosisäästöjä vastaavat vähennykset on jaettu viidelle vuodelle tasaisesti, jolloin aiemmin toteutettu vähennys on antanut enemmän liikkumavaraa budjettiin. Opetushallituksen osalta vähennys on ollut vuosina 2007–2011 364 000 euroa per 12,4 henkilötyövuotta⁴³ eli 29 355 euroa per henkilötyövuosi. Kun Opetushallituksen keskimääräinen henkilötyövuoden hinta on kasvanut vuodesta 2007 vuoteen 2010 lähes 20 prosenttia, valtion budjettitaloudessa uudelleen kohdennettavan vähennyksen osuus todellisesta keskimääräisestä henkilötyövuoden hinnasta on pienentynyt 58 prosentista 49 prosenttiin.⁴⁴

⁴² Lukujen tulkinnassa on huomioitava se, että hallinnonalan kehittämismen- teiltä on siirretty toimintamenomomentille seitsemän henkilötyövuotta ja toimin- tamomentin puolella luvuissa näkyy rakenteellisista siirroista johtuva 11 henkilötyövuoden lisäys. Toimintamenomomentin henkilöstö on tosiasias- sa vähentynyt 54 henkilötyövuotta ja vähennys on ollut 17,6 prosenttia.

⁴³ Viiden vuoden aikana kunakin 12,4 henkilötyövuotta, yhteensä 62 htv.

⁴⁴ Opetushallituksen keskimääräinen henkilötyövuoden hinta vuonna 2007 oli 50 337 euroa ja vuonna 2010 60 305 (Opetushallituksen henkilöstötilinpäätös 2010, 16).

3.3.3 Suunniteltu tuottavuuspotentiaali

Kuten luvussa 3.3.1 todettiin, opetusministeriön hallinnonalalla ei keskimäärin ollut kovin suuria vähennystavoitteita, mutta Opetushallitus virastona kuitenkin sai merkittävät vähennystavoitteet. Tässä luvussa käsitellään sitä, millaiseen tuottavuuspotentiaaliin vähennystavoite on perustunut.

Hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta hyväksyi 6.6.2006 käsittelessään Opetushallitusta koskevan tuottavuustavoitteen yhdessä valtion oppilaitosten ja harjoittelukoulujen kanssa, jolloin Opetushallitusviraston tavoitetta ja tuottavuuspotentiaalia ei yksilöity: "Opetushallituksen, valtion oppilaitosten sekä harjoittelukoulujen ja eräiden muiden pienempien erillisyksiköiden voimavaroja keskitetään ydintehtäviin sekä laajennetaan sähköistä asiointia ja muita tehokkaita ohjaus- ja kehittämiskeinoja. (-150 htv)". Vähennysten nähtiin olevan mahdollisia pääasiassa ydintehtäviin keskittymisen ja sähköisen asioinnin laajentamisen ansiosta.

Opetushallituksen ja opetusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelmat

Opetushallituksen itse laatiman tuottavuusohjelman mukaan tuottavuuspotentiaalia oli yhdeksän henkilötyövuoden verran. Opetushallituksen tuottavuusohjelmassa 2005–2009 (9.9.2005) viraston henkilöstövähennykseksi vuoteen 2011 mennessä on esitetty -39 htv/42 henkilöä. Taulukosta "henkilöstövaikutusten tarkastelu" ilmenee, että 42 henkilöä saavutetaan siten, että 50 % poistumasta -periaatteella⁴⁵ vähenee 33 henkilöä ja "Tuottavuushankkeiden mukainen henkilöstön vähenemä" on 9 henkilöä. Tuottavuusohjelman tekstiosissa keskeisiksi tuottavuushankkeiksi mainitaan: Opetushallitus-viraston tuottavuuden kehittäminen, sähköisen hallinnoinnin kehittäminen, maksullisen palvelutoiminnan tuottavuuden kehittäminen, valtion oppilaitosten tuottavuuden kehittäminen ja korkeatasoisen oppimisen varmistaminen. Näistä todetaan, ettei numeerisia tavoitteita voida esittää ja että sähköisen hallinnoinnin kehittämisen tuottavuushyödyt saavutetaan vasta ohjelmakauden loppuvaiheessa tai sen jälkeen. Näin ollen esitetty yhdeksän henkilötyövuoden tuottavuushyöty jäi suunnitelmassa kohdentamatta mihinkään toimenpiteeseen. Koska tuottavuusohjelman laatimisajankohtana hallituksen julkilausuma tavoite oli

⁴⁵ Poistuma-arvio viitannee arvioon eläköitymisestä, sillä tarkastusta varten valtiovarainministeriöstä saadun vuoden 2004 poistumaennusteen mukaan Opetushallituksessa arvioitiin poistuvan 126 henkilöä vuosina 2005–2011, joista vanhuuseläkkeelle 72.

korvata vain puolet poistumasta, Opetushallitus kuitenkin esitti tuottavuusohjelmassaan viraston vähennykseksi 42 henkilöä vastaten 39 henkilövuotta.

Opetusministeriön tuottavuusohjelmassa, joka valmistui lokakuussa 2005, lähtökohdaksi on otettu Opetushallituksen omassa tuottavuusohjelmassa ilmoitettu luku 42/39 (lkm/hvt), kuitenkin niin, että koko vähennämätään "tuottavuushyödyksi" ja toisessa taulukossa nimellä "tuottavuushankkeet". Opetushallituksen omassa tuottavuusohjelmassa vain yhdeksän henkilön vähennys oli nimitetty tuottavuushankkeeksi. Lopulliseksi, vuonna 2006 budjettikehysten valmistelun yhteydessä määritellyksi vähennystavoitteeksi Opetushallitukselle tuli 62 henkilövuotta. Se, että viraston tai hallinnonalan suunnitelma henkilöstönsä vähentämiseksi on ollut pienempi kuin lopullinen valtiovarainministeriön valmistelussa syntynyt vähennystavoite, on sinänsä luonnollista ja tuottavuusohjelmassa tyypillistä.⁴⁶

Opetusministeriön tuottavuusohjelmassa mainitaan yleisesti, että "virastot ja laitokset keskittävät voimavaransa niille lainsäädännössä määriteltyihin ydintehtäviin ja valtioneuvoston määrittelemien tavoitteiden toteuttamiseen." Opetushallituksesta erityisesti mainitaan, että se "on käynnistänyt strategian ja organisaation kehittämistyön, jonka tavoitteena on toiminnan keskittäminen ydintehtäviin. Vuosia 2006–2009 koskevaa opetushallituksen tulossopimusta tarkistetaan siten, että virastolle asetetaan tavoitteeksi 2 %:n keskimääräinen vuotuinen tuottavuuden kasvu. Käynnistetään selvitys, jonka tarkoituksena on arvioida Opetushallituksen maksullisen palvelutoiminnan (koulutus- ja konsultointipalvelut, julkaisutoiminta ja Opetusalan koulutuskeskus Opeko) roolia Opetushallituksen toiminnassa." Kaiken kaikkiaan näyttää siltä, että sekä Opetushallituksen itsensä laatimassa että opetusministeriön hallinnonala koskevassa tuottavuusohjelmassa Opetushallituksen tuottavuuspotentiaalia ei pystytty arvioimaan kovinkaan täsmällisesti.

Sähköisen hallinnoinnin kehittäminen ja SALAMA-hanke

Opetushallituksen tuottavuusohjelmassa mainittiin sähköisen hallinnoinnin kehittäminen ja 29.8.2005 päivätyssä tuottavuusohjelman oheisdokumentissa "Asianhallintajärjestelmätyöryhmän muistio ja siihen liittyvä sähköisen asioinnin tuottavuushanke-esitys" on liite 1. "Sähköisen asioinnin tuottavuushanke-esitys." Sähköisen hallinnoinnin tuottavuushanke oli suunniteltu vuosille 2005–2011. Tässä vaiheessa ei vielä ollut henkilötyö-

⁴⁶ Ks. VTV 207/2010, 57.

vuositason suunnitelmia siitä, paljonko työpanosta vapautuisi, kun manuaalisia työvaiheita jäisi pois. Sähköisen hallinnon tuottavuushanke ei edennyt Opetushallituksen omana hankkeena, vaan myöhemmissä vaiheissa opetusministeriön hallinnonalalla aloitettiin niin sanottu SALAMA-hanke.

Opetusministeriön ja valtiovarainministeriön välillä laaditussa yhteistyöpöytäkirjassa 22.9.2009 todetaan henkilötöyvuosivaikutusten osalta, että SALAMA-hanke tukee osaltaan jo aiemmin sovittua opetusministeriön hallinnonalan tuottavuustavoitetta, joka on vuoteen 2015 mennessä 545 htv ja josta SALAMA-hankkeen vaikutuksen arvioidaan olevan 20 prosenttia eli 109 henkilötöyvuotta. Hankkeen tavoitteena oli, että ensivaiheessa Opetushallitus, Museovirasto, taiteen keskustoimikunta ja alueelliset taidetoimikunnat pääsevät pois rinnakkaisesta paperien ja sähköisten aineistojen vastaanotosta, käsittelystä, jakelusta ja arkistoinnista ja siirtyvät pääsääntöisesti sähköisiin menettelyihin ensin valtionavustusten osalta ja jatkossa myös muun hallinnollisen aineiston osalta.

Tarkastuksen yhteydessä opetusministeriöstä pyydettiin lisätietoja siitä, mihin SALAMA-hankkeen yhteydessä arvioitu 20 prosentin säästö hallinnonalan kokonaisvähennyksestä perustuu ja miten se jakaantuu virastojen kesken. Opetusministeriön mukaan 20 prosentin arvio ei perustunut tarkempiin laskelmiin, vaan se perustui arvioon. Sitä, miten arvio jakaantuu virastojen kesken, ei ole arvioitu eikä arviota ole myöskään tarkennettu suunnittelun edetessä. Arvion jonkinlaisina perusteina on käytetty ensinnäkin sitä, että kun hanke ensivaiheessa otetaan käyttöön neljässä virastossa, niiden henkilömäärä on reilut puolet koko hallinnonalan väkimäärästä. Ja toiseksi on arvioitu SALAMAN vaikutusta toimintojen kokonaisuuteen ja sitä, minkä osuuden toiminnoista SALAMA peittää. Esitettyjen arviointiperusteiden nojalla ei voida tehdä johtopäätöksiä siitä, kuinka monta henkilötöyvuotta SALAMA-hankkeen arvioitiin vapauttavan Opetushallituksessa.

Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusasiakkuus

Opetusministeriön hallinnonalalla muiden tilivirastojen kuin yliopistojen osalta laskennallinen säästötavoite oli 22 prosenttia talous- ja henkilöstöhallintoon käytetyistä henkilötöyvuosista. Virastokohtaisia tavoitteita ei kuitenkaan asetettu. Opetusministeriön hallinnonalan palvelukeskushankkeen esiselvityksessä nykyistä Opetushallitus-kirjanpitoyksikköä vastaavan kokonaisuuden henkilötöyvuosikäyttö taloushallintoon oli 49 vuonna 2004 ja henkilöstöhallinnon osalta vuoden 2005 lähtötaso oli 31,7 henki-

lötyövuotta.⁴⁷ Yhteenlaskettuna talous- ja henkilöstöhallinto muodostivat 80,7 henkilötyövuotta, jolloin tästä laskettuna 22 prosenttia olisi 17,7 henkilötyövuotta vähemmän. Laskennallinen 22 prosentin vähennys ei kuitenkaan tarkoittanut vähennystä virastossa, vaan vähennystä talous- ja henkilöstöhallintoon käytetyissä henkilötyövuosissa virastot ja palvelukeskus yhteen laskien. Laskennallinen 17,7 henkilötyövuoden vähennystavoite ei tästä syystä ole yhteismitallinen Opetushallituksen 62 henkilötyövuoden vähennystavoitteen kanssa ja toiseksi, talous- ja henkilöstöhallinnon luvut kattavat koko kirjanpitoyksikön, kun taas 62 henkilötyövuoden vähennystavoite kattaa vain Opetushallitus-viraston.

Yhteenveto

Suunnitteluvaiheessa esitetyt arviot Opetushallituksen tuottavuuspotentiaalista olivat siinä määrin epätasällisia, ettei niiden perusteella voida olettaa, että Opetushallituksessa oli 62 henkilötyövuoden verran tuottavuuspotentiaalia. Konkreettisine tuottavuuspotentiaaleina esitettiin SALAMA-hanke ja palvelukeskusasiakkuus, mutta niidenkin osalta tavoitteet esitettiin prosentuaalisina ilman että säästöarviosta pystyy erottamaan, mikä on Opetushallitus-viraston arvioitu säästö henkilötyövuosina.

3.3.4 Suunnitellun tuottavuuspotentiaalin toteutuminen

SALAMA-hanke

Arvioiden mukaan SALAMA-hankkeen tuli vähentää henkilötyöpanoksen käyttöä merkittävästi. Koska SALAMA-hanketta ei vielä ollut otettu käyttöön tarkastusajankohtana, se ei ole vähentänyt henkilötyöpanoksen tarvetta Opetushallituksessa vuosina 2005–2010. Haastattelujen perusteella SALAMA-hanketta koskevat henkilötyövuosisäästöarviot ovat olleet epärealistisen suuria. Esimerkiksi valtionavustuspäätösten osalta sähköinen asiointi ei poista sitä työläintä vaihetta, että asiantuntija käyttää asiantuntemustaan päätösten ratkaisemiseksi tai valtionosuusjärjestelmän puolella sitä, että asiantuntija ratkaisee sähköisesti saapuneen oikaisuvaatimuk-

⁴⁷ Luvut on poimittu toukokuussa 2010 laaditusta opetusministeriön selvityksestä, jonka tiedot on pyydetty virastoilta siten, että vertailuvuotena on 2009. Opetushallituksen kirjanpitoyksikön osalta tämä tarkoittaa sitä, että vuosien 2004 ja 2005 luvut on muutettu vertailukelpoiksi siten, että mukana on Opetushallitus-viraston lisäksi 13 valtion oppilaitosta.

sen.⁴⁸ Myöskin kirjaamotyön osalta on todettu pilotoinnissa, että kirjaamosta ei voida vähentää henkilöstöä SALAMAN myötä. Kaiken kaikkiaan SALAMA todennäköisesti säästää virkamiesten työaikaa jonkin verran, mutta ei suoranaisesti vähennä henkilötyövuosia ainakaan lyhyellä tähtäimellä. Lyhyellä tähtäimellä käyttöönotto vaihe lisäksi sitoo resursseja ennen kuin järjestelmää opitaan hyödyntämään kunnolla.

Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusasiakkuus

Tarkastus on rajattu koskemaan vain Opetushallitusta virastona, mutta palvelukeskusasiakkuuden osalta on otettava huomioon se, että Opetushallitus hoiti lähtötilanteessa keskitetysti koko tiliviraston talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmät (pääkäyttäjätehtävät, tuki ja ohjaus) sekä maksuliikenteeseen ja kirjanpitoon liittyvät ajot. Lähtötilanteessa Opetushallitukseen tilivirastona kuului päämaksupisteen lisäksi 18 maksupistettä, joista kahdeksan oli yleissivistävää erityisoppilaitosta, viisi ammatillista erityisoppilaitosta, kaksi kielikoulua sekä Saamelaisalueen koulutuskeskus, Merenkulun turvallisuuskoulutuskeskus ja Opetusalan koulutuskeskus Opeko.⁴⁹ Tarkastusajankohtana näistä maksupisteistä oli poistunut valtion budjettitalouden piiristä viisi ammatillista erityisoppilaitosta ja Opeko sekä kaksi yleissivistävää erityisoppilaitosta oli yhdistynyt.

Opetushallitus siirtyi 1.1.2009 Valtiokonttorin palvelukeskuksen asiakkaaksi ja palvelukeskusten yhdistyessä Palkeiden asiakkaaksi vuonna 2010. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla on toteutettu palvelukeskushankkeen seurantaselvitys, jossa on verrattu vuosien 2004/2005 henkilötyövuosi- ja kustannustoteumia vuoden 2009 tietoihin. Vuoden 2004 toteumat koskevat taloushallintoa ja vuoden 2005 toteumat henkilöstöhallintoa. Opetushallituksen osalta vertailussa on huomioitu hallinnonalan rakenteelliset muutokset eli vuosien 2004 ja 2005 tiedoista on poistettu ne tiliviraston osat, jotka eivät kuuluneet Opetushallitus-tilivirastoon enää vuonna 2009.

Taulukosta 6 nähdään, että Opetushallitus-tilivirastokokonaisuuden, nykytermeillä kirjanpitoyksikön, talous- ja henkilöstöhallintoon yhteensä käytettiin vuonna 2009 12 henkilötyövuotta vähemmän kuin vertailuvuosina 2004 ja 2005. Vuoden 2009 tiedot sisältävät palvelukeskuksessa toteutuneet henkilötyövuodet ja Opetushallitus-tilivirastossa sekä talous- ja henkilöstöhallintoyksiköissä että substanssiyksiköissä tehdyn työn. Syntynyt säästö vastaa vajaata 15 prosenttia lähtötilanteen henkilötyövuosikäy-

⁴⁸ *Itse valtionosuusjärjestelmä on jo pitkään ollut sähköinen.*

⁴⁹ *Opetusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma 2006–2010.*

töstä, joten kovin kauas arvioidusta 22 prosentin säästöstä ei lukujen valossa ole jääty, mutta pääosa säästöstä on kuitenkin syntynyt muista kuin palvelukeskusprosesseista. Palvelukeskusprosesseista⁵⁰ on saavutettu vain 2,9 henkilötyövuoden säästö, kun taas lisäarvoprosesseista⁵¹ on säästetty 9,1 henkilötyövuotta.

TAULUKKO 6. Opetushallituksen (tilivirastokäsitteen mukainen) talous- ja henkilöstöhallintoon käytetyt henkilötyövuodet Opetushallituksessa ja palvelukeskuksessa vuosina 2004/2005 ja 2009.⁵²

	Toteuma esiselvitys	Toteuma seurantaselvitys	HTV	%
Taloushallinto	2004	2009	muutos 2004-2009	
Palvelukeskusprosessit	34,7	31,3	-3,4	-9,8 %
Lisäarvoprosessit	14,3	7,3	-7,0	-49,0 %
Yhteensä	49,0	38,6	-10,4	-21,2 %
Henkilöstöhallinto	2005	2009	muutos 2005-2009	
Palvelukeskusprosessit	17,7	18,2	0,5	2,8 %
Lisäarvoprosessit	14,0	11,9	-2,1	-15,0 %
Yhteensä	31,7	30,1	-1,6	-5,0 %
Talous- ja henkilöstö yht.	2004/2005	2009	muutos 2004/2005-2009	
Palvelukeskusprosessit	52,4	49,5	-2,9	-5,5 %
Lisäarvoprosessit	28,3	19,2	-9,1	-32,2 %
Yhteensä	80,7	68,7	-12,0	-14,9 %

Kun verrataan talous- ja henkilöstöhallintoa keskenään, havaitaan, että taloushallinnossa on säästetty palvelukeskusprosesseissa 3,4 henkilötyövuotta (9,8 %) ja henkilöstöhallinnossa on tapahtunut puolen henkilötyövuoden kasvu (2,8 %). Pääosa kokonaissäästöstä on tullut taloushallinnon lisäarvoprosesseista eli käytännössä talousraportoinnin, suunnittelun ja si-

⁵⁰ Taloushallinnon osalta ostolaskujen käsittely ja ostoreskontra, matkalaskut, maksuliike, myyntireskontra, laskutus, kirjanpito ja tilinpäätökset sekä käyttöomaisuuskirjanpito. Henkilöstöhallinnossa palvelukeskusprosesseja ovat palkanlaskenta, palkkionlaskenta, henkilötietojen, palvelusuhdetietojen ja vakanssietojen ylläpito, henkilöstön poissaolot sekä raportit ja tilastot. Palvelukeskusprosessi ei tarkoita sitä, että koko prosessi tehtäisiin palvelukeskuksessa, vaan osa työstä voi olla asiakasviraston tekemää.

⁵¹ Johtamista ja päätöksentekoa tukevat prosessit, jotka hoidetaan kokonaan virastoissa. Taloushallinnossa näitä ovat sisäinen laskenta, suunnitteluprosessi, raportointi ja analysointi, valtuusseuranta. Henkilöstöhallinnossa vastaavia ovat työaikatietojen ylläpito, henkilöstön osaamisen kehittäminen, rekrytointi, perehdyttäminen, henkilöstösuunnittelu ja palkkausjärjestelmän ylläpito ja kehittäminen.

⁵² Lukujen lähde: OPM-PAKEN seurantaselvitys talous- ja henkilöstöhallinnon prosesseista, 6.4.2011 tilannekatsaus tarkastusta varten.

säisen laskennan vähentymisestä.⁵³ Henkilöstöhallinnossa lisäarvoprosessin säästöt ovat syntyneet rekrytointiin, perehdyttämiseen, henkilöstösuunnitteluun ja palkkausjärjestelmän kehittämiseen liittyvän ajankäytön vähentymisestä. Sen sijaan henkilöstön osaamisen kehittämiseen käytetty aika oli lisääntynyt.

Palvelukeskus käytti vuonna 2009 11,7 henkilötyövuotta Opetushallituksen talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviin. Koska nettovähennelmä talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusprosesseissa oli 2,9 henkilötyövuotta, Opetushallitus-kirjanpitoyksikössä tehtävää työtä on vähentynyt 14,6 henkilötyövuoden verran.⁵⁴ Eri vuosien luvut eivät kuitenkaan ole täysin vertailukelpoisia niiden erilaisesta kokoamistavasta johtuen. Lisäksi on huomattava, että tiedot koskevat kirjanpitoyksikköä, ei pelkästään Opetushallitus-virastoa, jota tarkastus ja 62 henkilötyövuoden vähennys koskee. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Opetushallitus on korostanut sitä, ettei vuosien 2004/2005 ja 2009 vertailun perusteella pystytä arvioimaan palvelukeskusuudistuksen vaikutusta henkilötyövuosikäyttöön, koska Opetushallitus-tilivirasto siirtyi vuosina 2006–2008 sähköisiin prosesseihin ostolaskujen, matkasuunnitelmien ja -laskujen sekä muistiotositteiden käsittelyssä. Prosessien tehostuminen on siten tapahtunut palvelukeskusprosesseissa juuri ennen siirtymistä palvelukeskuksen asiakkaaksi. Opetushallituksen käsityksen mukaan palvelukeskusasiakkuuden todellista vaikutusta on lähes mahdoton arvioida hallinnonalalla toteutetun vertailukyselyn perusteella. Varmuudella voidaan sanoa, että kaksi virkaa on voitu jättää täyttämättä palvelukeskusasiakkuuden ansiosta. Säästö on syntynyt palkanlaskijan ja pääkirjanpitäjän tehtävistä, kun järjestelmien pääkäyttäjätehtävät, palkanlaskentaan liittyvät tekniset tehtävät, esimerkiksi palkanmaksuajot ja ostolaskujen esikäsitteily siirtyivät palvelukeskuksen hoidettavaksi.

Opetushallituksen käsityksen mukaan tilivirastoon kuuluvissa oppilaitoksissa henkilötyövuosisäästöjä ei ole syntynyt, koska Opetushallitus toimi aiemmin oppilaitosten palvelukeskuksena ja osa päämaksupisteen tehtävistä hoidetaan edelleen Opetushallituksen talous- ja suunnitteluyksikössä. Oppilaitoksista on kyllä vähentynyt henkilöstö- ja palkanlaskentaan liittyvät tekniset tallennustehtävät ja ostolaskujen esikäsitteily, mutta niistä vapautunut työaika on jouduttu kohdistamaan palvelukeskusasiakkuuden myötä syntyneeseen manuaaliseen henkilöstöhallinnon lomakemenette-

⁵³ *Lähde: Taloushallinnon prosessit OKM:n hallinnonalan virastoissa. OPM-PAKE:n ohry 20.5.2010, päivitys 28.5.2010.*

⁵⁴ *Luku 14,6 htv koostuu taloushallinnon vähenemästä (34,7–25,2 htv) ja henkilöstöhallinnon vähenemästä (17,7–12,6 htv).*

lyyn ja palvelukeskusmallin myötä lisääntyneiden virheiden selvittämiseen ja korjaamiseen.

Vastaavasti myös Opetushallituksen päämaksupisteessä henkilöstöhallinnon työssä palattiin manuaaliseen lomakkeiden täyttämiseen, koska aiemmin järjestelmään itse suoraan syötetyt tiedot joudutaan toimittamaan lomakkeina palvelukeskukselle, joka tekee teknisen tallennuksen. Merkittävämpi palvelukeskusasiakkuuteen liittyvä ongelma on se, että asiakasvirasto on vastuussa siitä, että palvelukeskukseen lähetettävät tiedot ovat oikein toimitusvaiheessa, mutta myös siitä, että ne ovat oikein palvelukeskuksen toimenpiteiden jälkeen. Aiempaan toimintatapaan nähden tästä on tullut lisätyötä, kun on valvottava sekä omien prosessien tuottaman tiedon oikeellisuutta että myös Palkeiden tuottaman palvelun laatua. Opetushallituksen mukaan teknisistä tehtävistä vapautunut työpanos on jouduttu kohdentamaan valvonta-, selvitys- ja korjaustehtäviin.

Opetushallitus on kuitenkin luottavainen siihen, että palvelukeskusmalliin liittyvät alkuvaiheen ongelmat helpottuvat, kun Kieku-järjestelmä saadaan käyttöön ja prosessit yhdenmukaisiksi palvelukeskuksen sisällä ja asiakasvirastoissa. Siirtymävaiheen ongelmia helpottanee jatkossa myös se, että palvelukeskuksen henkilöstön osaaminen vahvistuu ajan myötä. Opetusministeriön hallinnonalan palvelukeskusselvityksen loppuraportissa⁵⁵ todetaankin, että valtiokonttorin palvelukeskuksen nopea laajentuminen ja henkilöstömäärän mittava kasvu näkyivät osaamisvajeena ja että palvelutuotannon häiriöt aiheuttivat runsaasti selvitys- ja ohjaustyötä.

Opetushallituksessa toteutunut henkilötyövuosivähennys talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusprosesseissa on suurempi kuin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla keskimäärin. Opetusministeriön hallinnonalan palvelukeskushankkeen seurantaselvityksen tulosten mukaan⁵⁶ koko hallinnonalalla mukaan lukien Kansallisarkisto, Suomen Akatemia, Suomenlinnan hoitokunta, Opetushallitus, opetusministeriö, Valtion taidemuseo ja Museovirasto, palvelukeskusprosesseihin käytettävät henkilötyövuodet eivät ole vähentyneet vuodesta 2004/2005⁵⁷ vuoteen 2009, vaan lisäystä on tullut 0,6 henkilötyövuotta, kun palvelukeskuksessa tehty työ lasketaan mukaan. Vuoden 2009 tiedot sisältävät palvelukeskuksessa toteutuneet henkilötyövuodet ja virastoissa sekä talous- ja henkilöstöhallintoyksiköissä että substanssiyksiköissä tehdyn työn. Käytännössä tämä tar-

⁵⁵ *Yhteenveto toimitettu tarkastusta varten 11.4.2011.*

⁵⁶ *OPM-PAKEN seurantaselvitys talous- ja henkilöstöhallinnon prosesseista, 6.4.2011 tilannekatsaus tarkastusta varten.*

⁵⁷ *Taloushallinnon esiselvitys tehtiin vuonna 2004 ja henkilöstöhallinnon selvitys vuonna 2005.*

koittaa sitä, että virastoista on vähentynyt saman verran henkilötyövuosia kuin palvelukeskuksiin on uutena tullut. Tulosten tulkinnessa on kuitenkin otettava huomioon se, että palvelukeskusten asiakkuudet ovat virastoissa alkaneet vaiheittain vuosina 2008–2010, joten uusi toimintamalli on vielä vakiintumaton eivätkä mahdolliset hyödyt vielä näy täysimääräisesti vuoden 2009 tiedoissa. Hyötyjen saavuttamisen esteenä ovat olleet myös edellä Opetushallituksen käsittelyn yhteydessä kuvatut palvelukeskuksen osaamisvaje alkuvaiheessa ja siitä johtunut selvitys- ja ohjaustyön tarve asiakasvirastoissa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ei ollut vielä tarkastusajankohtana laatinut varsinaista loppuraporttia seurantaselvityksestä, mutta tarkastusta varten saatujen kokoavien tulosten yhteydessä on todettu, että jatkossa on kiinnitettävä erityistä huomiota palvelukeskusprosessien tehostamiseen. Kustannuskehityksen osalta selvityksessä havaittiin, että tilivirastojen talous- ja henkilöstöhallinnon kokonaiskustannukset nousivat viisi prosenttia eli tavoiteltu kustannustehokkuus on toistaiseksi ollut negatiivinen, hallinnonalan tasolla 807 600 euroa verrattuna vertailuvuosiin 2004/2005. Myös Opetushallitus on tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa todennut, että Opetushallitus maksaa palvelukeskuksen palveluista enemmän kuin niiden tuottaminen oman organisaation resursseilla aiemmin maksoi eikä palvelukeskusmuutos siten ole toteuttanut Opetushallituksen tuottavuusohjelman tavoitteita.

Ydintehtäviin keskittyminen

Asiakirja-aineistossa esiintyivät toistuvasti tuottavuustoimenpiteinä "ydintehtäviin keskittyminen" ja "priorisointi". Tarkastuksessa pyrittiin konkretisoimaan, mitä ne ovat tarkoittaneet. Opetushallituksen laatiman kirjallisen vastauksen⁵⁸ mukaan "ydintehtäviin keskittyminen on tarkoittanut sitä, että lakisääteisten tehtävien (esimerkiksi normatiivinen ohjaus, viranomaispalvelut ja arviointitoiminta) hoitamiseen on ensisijaisesti kohdennettu tarvittavat resurssit." Lisäksi lakisääteisten ja muiden erillistehtävien osalta toiminta on Opetushallituksen mukaan tehostunut, kun samalla henkilöstömäärällä on tehty enemmän esimerkiksi tutkintojen tunnustamispäätöksiä ja ESR-maksatuspäätöksiä.

Opetushallituksen kirjallisen vastauksen mukaan priorisointi ja ydintehtäviin keskittyminen on merkinnyt myös sitä, että kehittämistoiminnassa on keskitytty erityisesti hallitusohjelman ja Opetushallituksen tulossopi-

⁵⁸ *Haastattelukysymyksiin laaditut kirjalliset vastaukset, jotka olivat käytettävissä varsinaisen haastattelutilanteen lisäksi.*

muksen tavoitteita tukeviin kehittämishankkeisiin. Valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta on pyritty parantamaan kohdentamalla valtionavustukset isompiin hankekokonaisuuksiin. Ydintehtäviin keskittymistä ovat tukenet myös tukitehtäviin liittyvät ulkoistukset.

Haastattelujen perusteella priorisointi on näyttäytynyt yksikkötasolla vain siten, että saako vapautuvan viran täyttää vai ei. Tämä kertonee siitä, että jos johdolla on ollut priorisointilinjaukset, niitä ei ole kommunikoitu talon sisällä, vaan priorisointi on ilmennyt tapauskohtaisena päätöksentekona.

Yhteenvedo

Suunnitteluvaiheessa arvioituista tuottavuuspotentiaaleista voidaan todeta, että henkilötövuosina konkretisoituvia säästöjä on saavutettu talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusasiakkuudesta. Koko valtionhallinnon tasolla syntynyt nettosäästö on kuitenkin toistaiseksi ollut olematon koko opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla, ja Opetushallituksen kirjanpitoyksikön talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävissä noin kolmen henkilötövuoden suuruinen. Säästö on syntynyt taloushallinnosta, kun taas henkilöstöhallinnon puolella palvelukeskuksen mukaantulo on lisännyt kokonaistyömäärää.

3.3.5 Muut tuottavuustoimenpiteet

Syksyllä 2010 Opetushallitus kokosi opetus- ja kulttuuriministeriölle selvityksen tuottavuusohjelman toteutumisesta Opetushallituksessa. Selvitys tarvittiin, koska valtiovarainministeriö pyysi talouspoliittisen ministerivaliokunnan 28.5.2010 tekemän puollon mukaisesti opetus- ja kulttuuriministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä ja itseltään selvitykset tuottavuusohjelman toteutumisesta. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala kokonaisuudessaan oli jäänyt jälkeen tuottavuusohjelman toteuttamisesta, vaikka Opetushallitus virastona olikin edennyt tuottavuusohjelman toteuttamisessa etupainotteisesti.

23.9.2010 päivätyssä Opetushallituksen selvityksessä tuottavuusohjelman tavoitteiden toteuttaminen kuvattiin ensiksi kuvion muodossa ja siten tarkemmin toimenpiteittäin. Kuviossa toimenpiteet jäsennettiin seitsemäksi kokonaisuudeksi: keskittyminen ydintehtäviin, asiantuntijaosaamisen kehittäminen ja ylläpito, muutosjohtaminen ja työhyvinvointi, työs-kentely verkostoissa, kumppanuudet palveluiden ulkoistamisessa, tieto- ja viestintätekniikan hyödyntäminen sekä tietojärjestelmät toiminnan kehittämisen tukena. Toimenpiteitä ei kuitenkaan jäsennetty näiden kokonai-

suuksien mukaisesti, vaan toimenpidekohtaisessa taulukossa jo toteutuneita tuottavuustoimenpiteitä oli otsikkotasolla 18 ja yksittäisiä toimenpiteitä yhteensä 35.⁵⁹

Selvityksessä luetelluista toimenpiteistä kerrottiin lisäksi, mikä niiden tavoite oli. Toimenpiteiden vaikutusta henkilötyövuosipanoksen tarpeeseen ei kuitenkaan arvioitu. Tarkastuksessa muodostunut käsitys on, että useimmat Opetushallituksen tuottavuustoimenpiteet ovat luonteeltaan sellaisia, ettei niistä synny selvästi määriteltävissä olevaa henkilötyövuosisäästöä.

Tarkastuksessa on jaoteltu Opetushallituksen selvityksessään luetellemat toimenpiteet ulkoistamiseen liittyviin ja muihin toimenpiteisiin. Muista toimenpiteistä kuvataan tarkemmin niitä toimenpiteitä, joita haastattelujen perusteella voidaan pitää merkittävimpinä. Toimenpiteiden numerointi on tarkastuksessa lisätty helpottamaan 35 toimenpiteen käsittelyn seuranta.

Ulkoistamiseen liittyvät toimenpiteet

Viraston oman henkilötyöpanoksen tarpeen vähenemisen kannalta selkeimpiä ovat ne toimenpiteet, joiden tavoite-kohtaan on merkitty yhtenä tavoitteena "tehtävien siirto pois virastolta". Tällaisia toimenpiteitä oli 6-7 riippuen siitä, lasketaanko palvelimien siirtoon liittyvät toimenpiteet kahdeksi vai yhdeksi toimenpiteeksi.

Ensimmäisenä voidaan mainita talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusasiakkuus (1.), joka on käsitelty jo edellisessä luvussa. 2. Palvelimien siirto ulkopuolisen palveluntarjoajan konesaliin, jolloin säästettiin vuokratilastoissa, kun remontoituihin toimitiloihin ei enää tarvittu palvelinhuonetta. 3. Osa palvelimista siirrettiin ulkopuolisen palveluntarjoajan ylläpidettäviksi. Tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan tämä toimenpide vähentää henkilötyöpanoksen tarvetta, mutta ostopalvelu tulee kalliimmaksi kuin aiemmin omana työnä tehtynä.

4. Toimitilauudistuksen yhteydessä ulkoistettiin postitus-, turvapalvelu-, ja toimitilamanageeraustehtäviä. Tarkastusta varten pyydettyjen tietojen mukaan Opetushallitus muutti remontoituihin toimitiloihin vuodenvaihteessa 2008/2009, jolloin se solmi Senaatti-kiinteistöjen kanssa sopimuk-

⁵⁹ Lisäksi lueteltiin valtion oppilaitoksia koskevia rakenteellisia muutoksia ja Opetusalan koulutuskeskuksen yhtiöittäminen 1.1.2010 (Educode Oy). Opekon yhtiöittämistä ei käsitellä tarkastuksessa, koska se ei kuulu Opetushallitusvirastoon eikä siten sisälly Opetushallituksen 62 henkilötyövuoden säästötavoitteeseen.

sen, jonka mukaisesti Senaatti-kiinteistöt vastaa aula-, puhtaus-, postitus- ja virastomestaripalveluista sekä toimitilamanageerauksesta. Uudistus merkitsi sitä, että omista virastomestareista luovuttiin ja sitä, että jo aiemminkin ulkopuolisten palvelutuottajien hoitamat aula- ja puhtauspalvelut keskitettiin Senaatti-kiinteistöille.

Ulkoistamisen yhteydessä saavutettiin välittömästi kolmen henkilötyövuoden säästö ja myöhemmin yhden osa-aikaisen henkilön työpanos säästy. Neljästä virastomestarista kolme irtisanoutui ja yksi irtisanottiin. Tarkastusta varten saatujen laskelmien mukaan vanhan toimintamallin mukaiset kustannukset olivat huomattavasti suuremmat kuin nykyisessä keskitetyn ulkopuolisen palveluntarjoajan mallissa. Vanhan toimintamallin suurin kustannuserä olivat henkilöstökulut.

5. Vähälevikkisten oppimateriaalien myynnin, jakelun ja varastoinnin siirtäminen ulkopuoliselle palveluntuottajalle. Tarkastusta varten pyydettyjen tietojen mukaan vähälevikkisten oppimateriaalien sekä maksullisten julkaisujen varastoinnin ja myynnin ulkoistaminen säästi kaksi henkilötyövuotta ja puoli henkilötyövuotta voitiin kohdentaa muihin tehtäviin viraston sisällä. Henkilötyövuosisäästö saavutettiin siten, että kaksi virastomestaria siirtyi yksityisen sektorin palvelukseen, toinen heistä kyseistä ostopalvelua tarjoavan yrityksen palvelukseen.

Ulkoistamista edeltäneessä selvitysvaiheessa uuden toimintamallin uskottiin tuovan säästöä⁶⁰, mutta kilpailutusvaiheessa havaittiin, että varastoinnista ja myynnistä koituvat kustannukset ovat ennakoitua suuremmat. Tästä syystä ennakoitua säästöä kustannuksiin ei ole syntynyt, mutta kustannusten ennakoitua suurempi taso ei kuitenkaan heijastu valtion budjettiin, koska maksullisen palvelutoiminnan kannattavuutta voidaan kompensoida hintatasoa säätelemällä.

Opetushallitus seuraa vähälevikkisten oppimateriaalien myynti- ja markkinointikustannuksia kokonaisuutena. Markkinointi tehdään edelleen Opetushallituksessa. Vuodesta 2008 vuoteen 2010 kokonaiskustannukset ovat vähentyneet, mutta vähenemistä selittää vuoden 2009 tuotantokatkos, jonka vuoksi markkinointikulut ovat olleet tavallista pienemmät. Ulkoistamisen lisäksi on siis tapahtunut muita muutoksia, joiden johdosta vuoden 2010 toiminta ei ole vertailtavissa vuoden 2008 toimintaan. Julkaisu-

⁶⁰ *Selvitystyön muistio 22.8.2008, Opetushallitus. Selvityksessä esitettiin useita vaihtoehtoja, joista koko toiminnan ulkoistaminen oli yksi vaihtoehto. Sen osalta selvityksessä todettiin, että "koko toiminnan ulkoistaminen ei näytä nykyvolyymilla olevan mahdollista ilman, että valtion rahoitusosuutta kasvatetaan". Vähälevikkisten oppimateriaalien tuottamisen ulkoistaminen ylipäänsä on hankalaa, kun otetaan huomioon se, että kyse on tappiollisesta toiminnasta, jota täytyy tukea valtion tuella.*

määrien vähentyminen on joka tapauksessa johtanut siihen, että kokonaismenotaso on alentunut.

6. Viraston ulkopuolelle luotiin vähälevikkisten oppimateriaalien tuotantoverkosto. Tarkastusta varten saatujen täsmentävien tietojen mukaan maksullisten oppimateriaalien osalta tuotantoyhteistyötä on ollut aieminkin. Maksuttomien digitaalisten oppimateriaalien osalta uusia tuotantoverkostoja on käynnistetty, mutta niiden ohjausta varten Opetushallituksessa tarvitaan edelleen tuottamisosaamista.

7. Arviointihankkeisiin liittyvien palveluiden hankinta osittain viraston ulkopuolisilta asiantuntijoilta. Tarkastusta varten saatujen täsmentävien tietojen mukaan kyse oli siitä, että vuosille 2010–2011 suunniteltujen luonnontieteellisten oppiaineiden oppimistuloksien arvioinnin ja historian ja yhteiskuntaopin oppimistuloksien arvioinnin valmistelun ja läpiviennin edellyttämiä työntekijöitä ei voitu palkata vuonna 2010 johtuen henkilötyövuosivähennystarpeesta. Kesällä 2010 Opetushallitus pyysi tarjouksia näiden arviointien toteuttamiseksi, mutta tarjoukset ylittivät käytettävissä olevien määrärahojen tason. Tarjouspyyntö uudistettiin syksyllä 2010 suppeamman alihankinnan muodossa, joka oli toteutunut tarkastusajan kohtana. Lisäksi arviointihankkeisiin liittyvänä ulkoistuksena oli suunnitteilla koneelliset luonnontieteiden sekä historian ja yhteiskuntaopin arviointiaineistojen skannaukset eli esikäsittelyt, jotka mahdollistavat aineistojen syöttämisen SPSS -ohjelmaan käsittelyä varten.

Muut toimenpiteet

Varsinaisen ulkoistamisen lisäksi on ulkoistettu asiantuntijuutta verkostoihin. Verkostoyhteistyön vahvistaminen kehittämistyössä (8.) on toimenpide, jolla pyritään siihen, että Opetushallituksessa ei tarvitse olla pysyvää asiantuntijuutta jokaiselta kehittämisen kohteena olevalta alalta, vaan esimerkiksi ammatillisten perustutkintojen valmistelussa, opetus-suunnitelmien valmistelussa sekä arvioinnissa ja ennakointityössä hyödynnetään aiempaa enemmän verkostoja. Tarkastushaastatteluissa esitettiin esimerkkinä, että kun 52 ammatillista perustutkintoa uudistettiin, työssä oli mukana 3000 ihmistä eri projektiryhmissä, joita Opetushallituksen virkamiehet johtivat. Toisena esimerkkinä verkostoitumisesta on opetus-suunnitelmien perusteiden uudistaminen yleissivistävän koulutuksen puolella. Verkostoyhteistyö on siinä mielessä win-win -tilanne, että Opetushallitus saa käyttöönsä henkilötyöpanosta ja kentän asiantuntemusta, mutta vastaavasti kentän toimijat pääsevät suoraan kontaktiin Opetushallituksen kanssa, jolloin niiden vaikutusmahdollisuudet paranevat.

Verkostotyössä pyritään yhä enemmän hyödyntämään sähköisiä välineitä siten, ettei fyysisiä kokouksia tarvitse järjestää niin paljon, mutta Opetushallituksen asiantuntijan tehtäväksi jää edelleenkin koota ja tulkita verkostossa esitetyt ajatukset yhteen. Verkostojen käyttäminen perustuu osaltaan siihen erityispiirteeseen, että monissa Opetushallituksen tehtävissä syvällistä erityisasiantuntemusta tarvitaan vain tietyn ajanjakson ajan, jolloin on tarkoituksenmukaisempaa rekrytoida henkilö lyhytaikaisesti tai toimia verkostoyhteistyössä.

Uudet laajemmat toimenkuvat rekrytoinnin pohjana (9.). Tämä toimenpide kytkeytyy osittain edelliseen, koska tyyppiesimerkki laajemmasta toimenkuvasta on se, että rekrytoidaan esimerkiksi kielten opetuksen asiantuntija eikä jokaisesta kielestä asiantuntijaa erikseen. Tällöin pysyvästi rekrytoitu kielten opetuksen asiantuntija voi tarvittaessa täydentää asiantuntemustaan eri kielten erityisasiantuntijoiden avulla verkostoyhteistyössä.

Organisaatiouudistuksessa ammatillinen peruskoulutus ja aikuiskoulutus yhdistettiin yhteen ammattikoulutusyksikköön (10.). Tämän ja henkilöstön vähentämisen seurauksena ammattikoulutuksen alakohtaisten asiantuntijoiden määrä on vähentynyt merkittävästi (11.). Opetushallituksen selvityksen mukaan vähäisemmällä asiantuntijaresurssilla vastataan aiempaa laajemmista alueista eli valmistellaan sekä perustutkintojen että ammattija erikoisammattitutkintojen kehittäminen, perustetyö ja alakohtainen strategiatyö. Haastattelujen perusteella alakohtaisten asiantuntijoiden määrän vähentyminen tarkoittaa käytännössä sitä, että joillakin virkamiehillä on vastuullaan yli 30 tutkinnon kehittäminen.

Valtionapuprosessi ja sen asiakirjat on yhdenmukaistettu ja toiminnassa siirretty isompiin hankekokonaisuuksiin (12.). Opetushallituksen mukaan prosessi on tehostunut ja laatukin parantunut: "tehdään aikaisempaa huomattavasti suurempi määrä valtionavustuspäätöksiä vähemmällä resursseilla." Myös tarkastushaastatteluissa tuotiin esiin se, että aiemmin epäyhtenäiset käytännöt on yhtenäistetty ja prosessia pelkistetty ja sitä kautta saavutettu tehokkuutta.

Tutkintojen tunnustamispäätösten määrä on kasvanut, mutta resursseja ei ole lisätty vastaavassa suhteessa (13.). Työtapojen uudistaminen on mahdollistanut toiminnan tehostumisen. Luvussa 3.3.6 esitetään taulukon muodossa tutkintojen tunnustamistoiminnan tehostuminen ja siihen vaikuttavia tekijöitä.

Sähköisen opiskelijavalinnan lisääminen (14.). Opetushallituksen näkökulmasta opiskelijavalintajärjestelmien keskittäminen Opetushallitukseen ja sähköisen valinnan laajentaminen lisäävät henkilötyövuositarvetta ja/tai palvelujen oston tarvetta. Sähköisten opiskelijavalintajärjestelmien kehittäminen onkin ensisijaisesti kansallinen tuottavuushanke. Haastattelujen

mukaan henkilötyövuositarve on vähentynyt runsaasti koulutuksen järjestäjien taholla. Opetushallituksen sähköisten hakujärjestelmien kautta haakeutuu toiselle asteelle ja korkea-asteelle 99,99 prosenttia hakijoista. Vuonna 2008 yliopistojen sähköisen hakujärjestelmän käyttöönoton myötä haku keskitettiin tapahtuvaksi Opetushallituksen ylläpitämän hakujärjestelmän kautta. Keskittämisen myötä yliopistojen opiskelijavalintaan liittyviä resursseja säästyivät Opetushallituksen arvion mukaan noin kymmenen henkilötyövuotta. Lisäksi säästöä on syntynyt Lääninhallituksissa (ks. toimenpide 16.).

Sähköisten opiskelijavalintajärjestelmien ylläpitotehtäviä on kuitenkin pystytty tehostamaan Opetushallituksen sisällä. Samaa toimintoa (yhteishaku) suorittavia järjestelmiä on kymmeniä. Järjestelmät ovat koulutusasteikohtaisia. Tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan erityisesti yliopistojen valintajärjestelmän ylläpitohenkilöstöä on voitu vähentää, mutta samanaikaisesti ongelmaksi tulevat poissaolot tai henkilöstön vaihtuminen. Riskien pienentämiseksi ylläpitäjien asiantuntemusta on pyritty laajentamaan siten, että jokainen hallitsisi riittävän hyvin yhteishakua toteuttavat järjestelmät. Järjestelmien erilaisen logiikan vuoksi tähän ei kuitenkaan päästä kovin nopeasti.⁶¹

Toisena sähköisiin opiskelijavalintapalveluihin liittyvänä tuottavuustoimenpiteenä Opetushallitus mainitsee palveluiden oston vähentämisen opiskelijavalintajärjestelmien ylläpitotehtävissä (15.). Kun Opetushallituksen pääkäyttäjätehtäviä on lisätty, on voitu saada aikaan määrärahasäästöjä. Kysessä on siis kokonaistuottavuutta parantava toimenpide. Vastaava insourcing-toimenpide eli käytännössä ulkoistamisen purku määrärahasäästöjen saamiseksi on haastattelujen mukaan tehty tietokantaosaamisen puolella, jossa ulkoistetun palvelun laskutus oli 1000 euroa päivässä.

Opiskelijavalintajärjestelmien asiakaspalvelu on tehostunut, kun tehtävät siirrettiin lääninhallituksilta kokonaan Opetushallitukselle (16.). Lääninhallituksissa näihin tehtäviin käytettiin 5-7 henkilötyövuotta, kun Opetushallitukseen siirtyi neljä henkilötyövuotta. Toiminta siis tehostui ja henkilöstösäästöt realisoituvat lääninhallituksissa.

⁶¹ *Jatkossa hakujärjestelmäkokonaisuutta pyritään tehostamaan uusimalla järjestelmä osana SADe-hankkeen oppijan verkkopalvelukokonaisuutta. Opetushallituksen nykyisin suorittama järjestelmiin liittyvä perusylläpitotyö pyritään ulkoistamaan toimittajien vastuulle. Opetushallitus keskittää vähenevää henkilöstöä palveluiden perusylläpidon sijaan palveluiden johtamiseen, tuotantoprosessien hallintaan ja suunnitteluun.*

Opetushallituksen esittämässä toimenpideluettelossa oli vielä 19 muuta toimenpidettä. Toimitilauudistus mainittiin tuottavuustoimenpiteenä siinä mielessä, että tilat tukevat toimintaa paremmin (17.) ja neliöitä on vähemmän (18.). Tarkastuksessa toimitilauudistusta ei tarkastella tuottavuusohjelman mukaisena tuottavuustoimenpiteenä, koska se ei vähennä henkilötöypanoksen tarvetta. Edellä on kuitenkin käsitelty toimitilauudistukseen liittyvää ulkoistamistoimenpidettä (toimenpide 4.).

Tuottavuusohjelman varsinaisena toimenpiteenä ei voida pitää henkilöstörakenteen muutoksiin varautumista (19.) tai tehtävä- ja osaamis- ja tarveanalyysia (20.). Käytännössä ne ovat kuitenkin olleet konkreettisia keinoja, joiden avulla on pystytty pitämään henkilötöyvuosikehitys tuottavuusohjelman uralla ja joiden avulla on kyetty suunnittelemaan uusrekrytointien toimenkuvia. Toteutuneena toimenpiteenä ei myöskään voida mainita koulutustoimikuntien vähenemistä vuonna 2011 (21.), kun Opetushallitus laati raportin vuonna 2010. Sen sijaan tutkintotoimikuntien määrää vähennettiin jo vuonna 2010 174:stä 152:een (22.). Opetushallituksen käsityksen mukaan toimikuntien määrän vähentäminen vähentää ohjaus- ja koordinoitavuuden tarvetta.

Vielä kolme toimenpidettä on mainitsematta. Ne on tarkastuksessa arvioitu henkilötöyvuosivaikutuksiltaan siinä määrin vähäisiksi, ettei niiden vaikutusten tarkasteleminen ole tarkoituksenmukaista. "Johdon sitoutuminen" -kokonaisuudesta näitä ovat tulosohjauksen kehittäminen (23.) ulkoisen ja sisäisen ohjauksen yhteinen suunnittelu- ja seurantajärjestelmä (24.) sekä vakiintuneet vuosiprosessit (25.). "Tietohallinnon kehittämistoimenpiteet" -otsikon alla oli jo mainitun palvelinten siirtämisen ohella viisi muuta toimenpidettä (26.–30.) eli IT-sopimusten hallinnan keskittäminen, toimittajaohjauksen keskittäminen, tietohallinto mukana kaikissa tietojärjestelmähankeissa sekä ydinjärjestelmistä vastaavan henkilöstön osaamisen kehittäminen ja keskitetty käyttäjätuki. Muita vielä mainitsematta olevia toimenpiteitä ovat viestinnän ja julkaisutoiminnan toimintatapojen yhdenmukaistaminen ja keskittäminen sekä sähköisen julkaisutoiminnan lisääminen (31.); puhelin-, tietokone- ja monitoimilaitteiden uudistaminen ja sosiaalisen median välineiden käyttöönotto (32.), hallinnon keskitettyjen IT-ratkaisujen käyttöönotto (33.), talous- ja henkilöstöhallinnon sähköisten järjestelmien käyttöönotto (Rondo, Travel jne.) (34.) ja hankintaprosessin tehostaminen (35.).

3.3.6 Tuloksellisuusindikaattorit

Tuottavuus

Opetusministeriön ja Opetushallituksen välisessä tulossopimuksessa vuosille 2009–2011 tuottavuutta koskevana tavoitteena vuodelle 2009 oli saada valmiiksi tuottavuusmittari. Tältä osin tavoite saavutettiin, koska tuottavuusmittari muodostettiin ensimmäisen kerran vuonna 2009.⁶² Tuottavuuskehityksestä ei ole sen vuoksi vielä käytettävissä tietoja. Vuosimuutoksen 2009–2010 osalta Tilastokeskuksen tiedot valmistuvat kesällä 2011. Tuottavuutta on tuottavuusohjelman aikana seurattu vain henkilötyövuosien näkökulmasta ja se on ollut myös ohjaavan ministeriön kiinnostuksen kohteena tuottavuuden seurannassa. Lisäksi tulossopimuksissa on kiinnitetty huomiota tuottavuutta edistävien hankkeiden kuten sähköisen asioinnin ja palvelukeskushankkeen etenemiseen.

Tilastokeskuksen tuottavuusmittarin muodostamista varten Opetushallituksen nekin yksiköt, jotka eivät ole tottuneet mieltämään esimerkiksi kehittämistoimintaa tuotoksina, joutuivat määrittelemään, mitkä ovat yksikön tuotoksia. Tämän tuloksena esimerkiksi toimintamallit, verkostot ja oppaat määriteltiin tuotoksiksi. Yksiköiden sisällä tuotosten yhteenlaskemiseksi käytettiin painokertoimia, esimerkiksi siten, että ammattikoulutuksen perusteiden laadinta ja toimeenpano -toiminnossa tuotos on kahden pisteen arvoinen, jos uudistetaan tutkinnon osan perusteet, mutta 10 pisteen arvoinen, jos uudistetaan koko perustutkinnon perusteet.

Yhdentoista toiminnon osalta tuotoksen määräksi vakioitiin luku yksi. Opetushallituksen käsityksen mukaan näin voitiin menetellä, koska nämä toiminnot säilyvät vuodesta toiseen samanlaisena eikä niille ollut mielekästä laskea tuotosta. Vakioituja tuotoksia ovat kuitenkin myös normatiiviseen ohjaukseen liittyvä neuvonta ja "muu informaatio-ohjaus ja neuvonta". Kun tuottavuusluku saadaan jakamalla luku 1 toimintoon käytetyllä henkilötyövuosimäärällä, tällöin on sitä parempi, mitä vähemmän toimintoon käytetään henkilötyövuosia. Esimerkiksi siis neuvonta on sitä tuottavampaa, mitä vähemmän sitä tehdään, koska tuotos on vakio. Jos neuvonnan tuotokset sen sijaan pystyttäisiin kirjaamaan, voitaisiin seurata tuotos-panos -suhteen kehittymistä aidosti. Vakioidut toiminnot kattavat 41,51 henkilötyövuotta ja ne vastaavat 14 prosenttia koko viraston henkilötyövuosikäytöstä vuoden 2009 tuottavuusmittarissa. Vaikka tätä seikka

⁶² *Tosin jo vuosien 2007–2009 tulossopimuksessa todettiin, että "Opetushallitus määrittelee virastoa koskevat tuottavuusmittarit kevään 2007 aikana yhteistyössä Tilastokeskuksen kanssa."*

ei voikaan pitää merkittävänä ongelmana, se kuitenkin kuvastaa omalta osaltaan tuottavuuden mittaamisen vaikeuksia ja sitä, miten tuottavuus ei välttämättä millään tavoin korreloi vaikuttavuuden kanssa.

Tuottavuusmittariin syötettyjen tietojen perusteella Opetushallituksessa on seitsemän toimintoa, jotka sitovat yli 10 henkilötyövuoden panoksen. Niistä kaikissa tuotos on pystytty aidosti määrittelemään. Selvästi suurin toiminto on yleissivistävän koulutuksen ja koulumuotojen yhteinen hyvien käytäntöjen kehittäminen ja levittäminen, jolle vyörytettiin vuonna 2009 44 henkilötyövuotta. Painotettu tuotos on saatu laskemalla yhteen toimintamallit, verkostot, oppaat ja koulutukset. Esimerkin vuoksi todettakoon, että näin saatu tuotos on 19, jolloin tuotoksen ja panoksen suhdetta kuvaavaksi tuottavuusluvuksi tulee 0,4. Jos vuonna 2010 tuotettaisiin sama tuotos, mutta yhtä henkilötyövuotta vähemmällä työpanoksella, se tarkoittaisi kahden prosentin tuottavuusparannusta kyseisen toiminnon työn tuottavuuteen. Tilastokeskuksen laskema koko Opetushallituksen tuotoksen vuosimuutos koostuu yksittäisten toimintojen vuosimuutoksista, joita painotetaan niiden vaatimalla henkilötyövuosipanoksella. Näin saatu tuotoksen määrän muutos jaetaan henkilötyöpanoskäytön muutoksella työn tuottavuuden muutoksen kuvaamiseksi ja kokonaispanoksen käytön muutoksella kokonaistuottavuuden muutoksen kuvaamiseksi.⁶³

Taloudellisuus

Opetushallituksen tilinpäätöksissä on raportoitu taloudellisuutta kuvaavina tietoina talousarvion toteumalaskelma sekä henkilötyövuosien ja kustannusten jakautuminen toiminnoittain. Luvut eivät kuitenkaan varsinaisesti kerro taloudellisuudesta, koska kustannuksia ei voida suhteuttaa suoritteisiin. Lukujen perusteella esitettyjä prosenttiosuuksia voidaankin lukea lähinnä painopistemuuksina eri toimintoketjujen kesken.⁶⁴

⁶³ *Kokonaispanos sisältää kulutetut aineet ja tarvikkeet, tavarat, työpanoksen, vuokrat, palvelut, muut kulut, sisäiset kulut, valmistevarastojen muutoksen ja valmistuksen omaan käyttöön sekä pääoman korvausta edustavat poistot. Kokonaiskulusta poistetaan suunnitelmasta poikkeavat poistot ja muut taseen vastakirjaukset. Deflatoimilla poistetaan inflaation vaikutus kustannuksista, jolloin päästään panosten volyyymimuutukseen. (VM 2007, 13–14).*

⁶⁴ *Vertailukelpoiset tiedot ovat vuosilta 2009 ja 2010. Bruttokustannusten osalta suurin muutos on koulutuksen ja opetuksen kehittämiseen liittyvän informaatio-ohjauksen painoarvon kasvu kolmella prosenttiyksiköllä. Samanaikaisesti sen osuus henkilötyövuosista väheni kahdella prosenttiyksiköllä. Henkilötyövuositarastelussa suurimmat toimintojen väliset painopistemuuokset olivat koulutuksen ja opetuksen kehittämiseen liittyvän normatiivisen ohjauksen osuuden vähenemi-*

Opetushallituksen taloudellisuustietojen seurantaan vaikeuttaa se, että tilinpäätöksissä raportoidaan tuotto- ja kululaskelma kirjanpitoyksikön tarkkuudella. Kirjanpitoyksikön tietoihin vaikuttavat rakenteelliset muutokset eli lähinnä viiden ammatillisen erityisoppilaitoksen yksityistäminen 1.1.2009 ja Opekon yhtiöittäminen 1.1.2010. Sen vuoksi tarkastusta varten pyydettiin Opetushallituksesta liikekirjanpidon tiedot Opetushallitusvirastoa koskien. Taulukoissa 7 ja 8 esitetään toiminnan kulut kokonaisuudessaan sekä suurimmat kuluerät, henkilöstökulut ja palvelujen ostot.

Taulukosta 7 voidaan havaita, että toiminnan kulujen kehitys on ollut maltillista. Henkilöstökulujen osalta on päästy nimellisesti reilun prosentin vähenemään. Palvelujen ostot ovat kasvaneet 13,4 prosenttia. Henkilöstökulujen osuus toiminnan kuluista on tarkastelujaksolla pienentynyt 1,8 prosenttiyksikköä, mutta palvelujen oston osuus kasvanut 3,3 prosenttiyksikköä.

TAULUKKO 7. Opetushallituksen toiminnan kulujen, henkilöstökulujen ja palvelujen oston kehitys vuosina 2006–2010 (1 000 euroa).

Opetushallitus-virasto	2006	2007	2008	2009	2010	muutos 2006–2010
Toiminnan kulut	41 400	42 675	41 224	43 570	42 494	2,6 %
Henkilöstökulut	19 847	19 639	19 959	19 611	19 600	- 1,2 %
Palvelujen ostot	13 197	13 960	13 041	14 788	14 963	13,4 %
Henkilöstökulut/toiminnan kulut	47,9 %	46,0 %	48,4 %	45,0 %	46,1 %	- 1,8 %-yks.
Palvelujen ostot/ toiminnan kulut	31,9 %	32,7 %	31,6 %	33,9 %	35,2 %	3,3 %-yks.

Reaalisen muutoksen tarkastelemiseksi taulukossa 8 on verrattu vuosien 2006 ja 2010 kuluja käyttäen Tilastokeskuksen julkisten menojen hintaindeksin pisteluvuista muodostettuja deflaattoreita.⁶⁵ Taulukosta 8 voidaan havaita, että reaalisesti henkilöstökulut ovat vähentyneet voimakkaasti ja palvelujen oston kasvu on ollut maltillista. Henkilöstökulujen lasku ylittää

nen neljällä prosenttiyksiköllä ja erikseen säädettyjen ja määrättyjen tehtävien lisääntyminen kolmella prosenttiyksiköllä.

⁶⁵ *Henkilöstökulujen hintaindeksinä "palkat ja muut henkilöstömenot", palvelujen oston hintaindeksinä "tavarat ja palvelut" ja toiminnan kulujen hintaindeksinä "kulutusmenot".*

palvelujen oston kasvun 3,5 miljoonalla eurolla. Kaiken kaikkiaan toiminnan kulut ovat reaalisesti vähentyneet.

TAULUKKO 8. Opetushallituksen henkilöstökulujen ja palvelujen oston sekä toiminnan kulujen reaalin kehitys vuodesta 2006 vuoteen 2010.

Opetushallitus- virasto	2006 kulut vuo- den 2010 tasolla	2010 kulut	Reaalinen muu- tos 2006–2010 €	Reaalinen muutos 2006– 2010 %
41 Henkilöstökulut	23 676 614	19 600 186	- 4 076 428	- 17,2 %
43 Palvelujen ostot	14 354 422	14 963 403	608 980	4,2 %
4 Toiminnan kulut	46 884 539	42 494 179	- 4 390 359	- 9,4 %
41 muutos + 43 muutos			- 3 467 448	

Palvelukyky

Opetushallituksen palvelukykyä kuvataan tässä kahden indikaattorin avulla, joista koulutustoiminnan palvelukyky kuvaa Opetushallituksen kykyä vastata koulutuksenjärjestäjien tarpeisiin ja tutkintojen tunnustamistoiminta puolestaan on suoraan kansalaisiin kohdistuva lakisääteinen erillistehävä.

Taulukossa 9 esitetään Opetushallituksen maksullisen koulutuksen ja konsultoinnin suoritemääriä vuosina 2005–2010. Koulutustilaisuuksien määrässä on vähenevä trendi siten, että kun koulutustilaisuuksia tarkastellaan kokonaisuutena, niiden määrä oli suurin vuonna 2007, jonka jälkeen niiden määrä on vähentynyt kolmanneksen. Vähentyminen osuu samaan aikaan kuin henkilöstömäärän vähentyminen, mille on ilmeinen selitys. Koulutukset toteutetaan Opetushallituksen omalla henkilöstöllä, jolloin koulutusta ei voida pitää, jos asiantuntijoilla ei ole aikaa tulla pitämään luentoja. Koulutus tehdään virkatyönä virka-ajalla. Koulutuksissa voi toki olla kutsuttuna ulkopuolisia luennoitsijoita, mutta koulutukset suunnitellaan virastossa ja toteutusvastuu on virastolla. Haastattelujen mukaan käytännössä onkin tapahtunut niin, että asiantuntijavirkamiesten aika ei enää ole riittänyt kaikkiin koulutuspyyntöihin vastaamiseen.

TAULUKKO 9. Opetushallituksen maksullinen koulutus- ja konsultointitoiminta 2005–2010.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Muutos 2005-2010
Koulustilaisuudet	100	85	80	77	72	70	-30,0 %
Tilauuskoulutukset	39	71	90	75	42	48	23,1 %
Yhteensä	139	156	170	152	114	118	-15,1 %
Osanottajia	8 401	7 851	6 832	7 351	7 127	7 351	-12,5 %
Tulokertymä (1 000 €)	1 793	1 500	1 407	1 529	1 904	2 089	16,5 %
Konsultoinnit, selvitykset ja arvioinnit	97	41	118	87	10	3	-96,9 %
Tulokertymä (1 000 €)	503	576	610	330	69	90	-82,1 %

Koulustilaisuuksia enemmän ovat vähentyneet konsultoinnit, selvitykset ja arvioinnit. Konsultoinneissa, selvityksissä ja arvioinneissa näkyy selvästi myös niiden tulokertymän vähentyminen kun taas koulutuspuolella koulutusmäärien vähentymistä on kompensoinut koulustilaisuuskohtaisten osallistujamäärien kasvu ja osallistumismaksujen korottaminen. Kokonaisuutena koulutusten osanottajamäärät ovat kuitenkin vähentyneet koulustilaisuustarjonnan vähentymisen myötä.

Maksullisten palvelujen, mukaan lukien julkaisut ja oppimateriaalit, käyttäjämäärä on vuosittain vastannut noin 20–30 henkilötyövuoden palkkakustannuksia, joten maksulliseen koulustoimintaan panostaminen on myös taloudellisesti tärkeä toiminnan muoto, vaikka pääasiallinen tarkoitus onkin tukea koulutuksen järjestäjiä. Tähän liittyen on toki huomattava, että Opetushallituksella on myös velvollisuus informoida koulutuksenjärjestäjiä maksuttomasti. Käytännössä toimitaan niin, että esimerkiksi opetussuunnitelmauudistuksen tapahtuessa järjestetään maksuttomia informaatiotilaisuuksia ympäri Suomen. Sen jälkeen järjestetään tarpeen mukaan maksullista koulutusta. Maksulliselle koulutukselle on enemmän kysyntää kuin sitä voidaan tarjota. Koulutusehdotuksia tulee kentän lisäksi myös Opetushallituksen omilta asiantuntijoilta, mutta ehdotuksia on alkanut tulla vähemmän, koska asiantuntijoiden mahdollisuudet irrottaa työaikaansa kouluttamiseen ovat vähentyneet.

Suoraan kansalaisiin kohdistuvana palveluna voidaan seurata ulkomaisen tutkintojen tunnustamistoiminnan osalta päätösten määrän ja käsittelyajan pituuden kehittymistä vuosina 2005–2010 (taulukko 10). Taulukossa esitetään myös yksikön henkilötyövuosikehitys ja sen perusteella tarkastuksessa laskettu työn tuottavuus, joka on esitetty indeksinä. Tuottavuus on tarkastelujaksolla huomattavasti parantunut eli 52 prosenttia suuremmat päätösmäärät pystytään käsittelemään vain 6,6 prosenttia suuremmalla henkilötyövuosimäärällä. Käsittelyaikojen kehityskin on ollut pääosin hyvä. Vuoden 2009 osalta luvuissa kuitenkin näkyy, että käsittelyaika pi-

dentyi takaisin neljän kuukauden tasolle, mikä johtui haastattelujen mukaan siitä, että yksikössä oli täyttämättä sijaisuus ja se näkyikin kuukausitason htv-tiedoissa. Kun henkilötövuosimäärä palasi normaalille tasolle vuoden 2009 lopussa, käsittelyajat saatiin taas paranemaan. Käsittelyajan pituudella on kansalaisten kannalta merkitystä, sillä tutkinnon tunnustamispäätöksiä tarvitaan esimerkiksi viranhakua varten.⁶⁶ Haastattelujen mukaan tutkintojen tunnustamisyksikön työprosessia on kehitetty siten, että assistentit tarkistavat, että asiakirjat ovat kunnossa, koska jatkuvasta ohjeistuksen parantamisesta huolimatta noin 50 prosenttiin hakemuksista täytyy pyytää täydennystä. Työtä on siis tehostanut se, että hakemus saapuu esittelijälle vasta täydellisenä. Taulukon käsittelyajat kuvaavat kokonaiskäsittelyaikaa alkaen siitä, kun ensimmäinen asiakirja saapuu Opetushallitukseen.

TAULUKKO 10. Ulkomaisten tutkintojen tunnustamispäätösten tunnuslukuja vuosina 2005–2010.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	muutos 2005– 2010
Päätöksiä	497	486	554	411	563	757	52,3 %
Käsittelyaika (kk)	4,1	3,6	3,0	3,2	4,0	3,5	- 14,6 %
Htv (vuoden keskiarvo)	9,1	9,0	8,8	9,5	9,1	9,7	6,6
Päätökset /htv	54,6	54,0	63,0	43,3	61,9	78,0	42,0
Työn tuottavuusindeksi (2010=100)	70	69	81	55	79	100	

Päätösten määrät yksinään eivät toki kerro niiden vaatimasta työmäärästä, jolloin tuottavuuslukukaan ei anna absoluuttisen oikeaa kuvaa.⁶⁷ Päätösten työllistävyys riippuu paljon siitä, onko hakemuksen kohteena olevasta tutkinnosta aiempaa tietoa käytettävissä. Esimerkiksi entisen Neuvostoliiton ja Venäjän osalta on voitu tehdä linjapäätöksiä, jolloin ei tarvitse tehdä jokaista hakemusta varten suurta määrää taustatyötä, vaan voidaan tukeutua aiemmin tehtyihin päätöksiin. Yksittäisten esittelijöiden työtä onkin pyrit-

⁶⁶ Käsittelyprosessissa voidaan kuitenkin priorisoida tarpeen vaatiessa kiireellisiä tapauksia. Priorisoinnin perusteeksi yksikössä on sovittu yhtenäiset toimintamallit.

⁶⁷ Päätösten määrässä eivät myöskään näy sellaiset hakemukset, jotka saattavat aiheuttaa asiantuntijoille paljonkin selvitystyötä, mutta eivät johda päätökseen. Tällaisia ratkaisuja oli vuonna 2009 107 kappaletta ja vuonna 2010 119.

ty helpottamaan siten, että yksikössä on tehty linjauksia, jotta asioiden ratkaiseminen nopeutuisi. Päätösten määrän kasvu omalta osaltaan nopeuttaa päätöksen tekemistä, kun varmuus oikeasta ratkaisusta lisääntyy sitä mukaan kuin samankaltaiset tilanteet toistuvat.

Lukupohjainen tarkastelu peittää alleen sen, että henkilöstön kannalta työpaineen kasvamista ei voi pitää toivottavana ja pidemmän päälle kestäväenä ratkaisuna. Vuoden 2009 aikana, kun sijaisuus oli täyttämättä ja käsittelyajat pitenevät, haastattelutiedon mukaan henkilöstö kuormittui psyykkisesti. Kuormitusta lisäsi se, että asiakkaat reagoivat käsittelyaikojen pituuteen ottamalla henkilökohtaisesti yhteyttä käsittelijöihin ja yhteydenotot saattoivat olla aggressiivisia. Kun työntekijät ahdistuivat työpaineesta ja asiakkaiden reaktioista, yksikkö pyysi työterveyshuollolta koulutusta siihen, miten asiakkaiden reaktioihin tulisi suhtautua. Asiakkaiden näkökulmasta päätöksellä on usein kiire. Lisäksi, kun päätös on maksullinen, se lisää odotuksia Opetushallituksen palvelua kohtaan. Päätös ei kuitenkaan ole automaattinen, vaan päätös edellyttää tiettyjen kriteerien täyttymistä, jolloin kaikki eivät saa myönteistä päätöstä ja sekin osaltaan vaikuttaa asiakkaiden reaktioihin.

Vuonna 2010 käsittelyaikojen pituus on yleisesti ottaen saatu lyhenevälle uralle, mutta haastattelujen mukaan toimitaan koko ajan kuitenkin ääri-rajilla, pystytäänkö päätös ammattipätevyden tunnustamisesta tekemään lain mukaisessa neljän kuukauden määräajassa kaikkien hakuasiakirjojen saapumisesta.⁶⁸ Esimerkiksi vuonna 2010 lakisääteinen määräaika ylittyi yhdentoista hakemuksen osalta, mikä vastaa kahdeksaa prosenttia ammattipätevyyslain nojalla tehdyistä päätöksistä. Joissakin tapauksissa määräajan ylittyminen johtuu siitä, että tiedonsaanti muista maista kestää kauan.

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Opetushallituksen yhteiskunnallinen vaikuttavuus ilmenee siinä määrin epäsuorasti, ettei tarkastuksessa ole pyritty indikaattoripohjaisesti tarkastelemaan vaikuttavuuden kehittymistä tuottavuusohjelman aikana. Opetushallituksen johtajistoon kohdistuneessa haastattelussa tuotiin esiin kirjallisesti toimitetussa vastauksessa, että Opetushallituksen toiminnan vaikuttavuuden arviointi edellyttää aina erillisen arvioinnin. Kehittämistoiminnan osalta arviointi on erityisen haasteellista, mutta sen osalta Opetushallituksen käsitys on, että kun hallitusohjelman ja opetus- ja kulttuuriministeriön asettamia tulostavoitteita tukevat kehittämistoimenpiteet on pys-

⁶⁸ *Ulkomailla suoritettujen korkeakouluopintojen tuottamasta virkakelpoisuudesta annetun lain mukaisille päätöksille ei ole säädetty käsittelyn enimmäisaikaa.*

tytty hoitamaan, "siihen perustuen voitaneen arvioida, että toistaiseksi ei ole nähtävissä, että Opetushallituksen toiminnan vaikuttavuus olisi heikentynyt tuottavuusohjelman toteuttamisen vuoksi".⁶⁹ Lisähuomautuksena todettiin, että kun henkilöstömäärän vähentymisen tulee jatkua vuoteen 2015 asti, kokonaisvaikutusta ei voida vielä tässä vaiheessa arvioida.

3.3.7 Henkilöstön vähentämisen vaikutukset

Yhteenvedo indikaattoreiden perusteella

Tuottavuusmittaus on Opetushallituksessa sen verran uusi ilmiö, ettei tuottavuuskehityksestä ollut vielä käytettävissä tietoja. Taloudellisuustarkastelu puolestaan toteutettiin liikekirjanpidon perusteella, jolloin ei kuitenkaan voitu verrata toteutuneita kuluja suoritämääriin. Keskeinen havainto oli, että henkilöstökulut ovat reaalisesti vähentyneet huomattavan paljon enemmän kuin palvelujen ostot ovat kasvaneet.

Palvelukyyn osalta edellisessä luvussa tarkasteltiin kahta mittaria, joista kummassakin näkyy merkkejä siitä, että henkilöstön vähentäminen heikentää palvelukykyä. Ulkomaisten tutkintojen tunnustamistoiminnan osalta pidentyneet käsittelyajat saatiin kuitenkin taas alenemaan, kun sijaisuus täytettiin. Lakisääteistä neljän kuukauden käsittelyaikaa ammattipätevyys-tunnustamisessa ei kuitenkaan ole pystytty aina noudattamaan sen jälkeenkään.

Koulutuksenjärjestäjille tarjottavan maksullisen koulutuksen osalta henkilöstön vähentäminen näkyy laaja-alaisemmin, koska kouluttavia virkamiehiä on monissa Opetushallituksen yksiköissä ja kouluttaminen on osa muuta toimenkuvaa. Tällöin koulutustarjonnan supistuminen ei varsinaisesti johdu kouluttajien vähentymisestä vaan ylipäänsä henkilöstön vähentämisen luomasta työpaineesta, minkä vuoksi virkamiehillä on vähemmän aikaa käytettävissään kouluttamiseen.

Ongelmakohtia

Opetushallituksen osalta ongelmakohtia kuvaavat tarkastushavainnot on jaoteltu merkittävimpiin ja muihin tarkastushavaintoihin. Merkittävimmiksi nostettiin periaatteellisia tai valtiontaloudellista merkitystä omaavia havaintoja.

⁶⁹ Haastattelukysymyksiin laaditut kirjalliset vastaukset, jotka olivat käytettävissä varsinaisen haastattelutilanteen lisäksi.

Merkittävimpiä tarkastuksessa havaittuja ongelmakohtia

Ongelmakohtien käsittelyssä nostetaan ensin esiin valtiontaloudellisilta vaikutuksiltaan suuret valtionosuudet ja valtionavustukset. Tarkastuksessa ei ole tarkastettu valtionosuus- eikä valtionavustusjärjestelmää ja niiden toimivuutta laajemmin, joten tässä tuodaan esiin vain ne havainnot, jotka tuottavuusohjelman toteuttamista koskevan tarkastuksen yhteydessä ovat tulleet esiin. Tarkastuksessa on havaittu, että *valtionosuuksien tarkastustoiminta on tarkastustarpeeseen nähden ollut heikosti resursoitu ja että valtionavustuksiin kohdistuvia paikan päällä tehtäviä tarkastuksia ei ole tehty lainkaan*. Nämä puutteet eivät suoraan johdu henkilöstön vähentämisestä, mutta tarkastuskapasiteettia ei ole pystytty vahvistamaan havaituista tarpeista huolimatta. Valtionosuuspuolella tämä on näkynyt siten, että tarkastussuunnitelmassa määritellyt tarkastusten aikataulut eivät ole pitäneet ja uusia kohteita ei ole tarkastussuunnitelman mukaisesti pystytty aloittamaan. Valtionavustuspuolella kyse on ollut siitä, että Opetushallituksen suunnitelma tarkastustoiminnan vahvistamisesta on viivästynyt.

Valtionosuuksien osalta varsinainen valtionapuviranomainen on opetus- ja kulttuuriministeriö, joka tekee päätökset, mutta valmistelutyön tekee Opetushallitus. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän kautta kanavoituu noin 2,5 miljardia euroa valtionosuuksia.⁷⁰ Kuntien lisäksi rahoitusjärjestelmä kattaa myös koulutuksen järjestäjät ja kuntayhtymät. Valtionavustuksia Opetushallitus on jakanut keskimäärin 62 miljoonaa euroa vuodessa vuosina 2007–2010.⁷¹

Opetushallituksen tieto ja rahoitus -yksikkö vastaa opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannosta valtionosuusjärjestelmän tietojen keruusta ja laskentapalveluista eli käytännössä Opetushallitus valmistelee ministeriön tekemät valtionosuuspäätökset. Valtionosuuksien rahoituksen valvonnasta ja tarkastustoiminnan asianmukaisuudesta vastaa Opetus- ja kulttuurimi-

⁷⁰ Vuoden 2010 alusta pääosa esi- ja perusopetuksen rahoituksesta yhdistettiin osaksi valtiovarainministeriön hallinnoimaa kuntien peruspalvelujen valtionosuusrahoitusta. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmällä rahoitetaan koululaisten aamu- ja iltapäivätoimintaa, esi- ja perusopetusta eräiltä osin, lukiokoulutusta, ammatillista peruskoulutusta, oppisopimuskoulutusta, ammatillista lisäkoulutusta sekä kansanopistoissa, kansalaisopistoissa, kesäyliopistoissa, liikunnan koulutuskeskuksissa ja opintokeskuksissa järjestettyä vapaan sivistystyön koulutusta. Lisäksi järjestelmä kattaa ammatillisten erikoisoppilaitosten ja ammattikorkeakoulujen toiminnan sekä taiteen perusopetuksen tuntiperusteisen rahoituksen, kuntien liikuntatoimen ja nuorisotyön sekä museoiden, teattereiden ja orkestereiden toiminnan. Näihin tarkoituksiin vuoden 2010 talousarviossa budjetoitu valtionosuusmääräraha oli 2 474,7 miljoonaa euroa.

⁷¹ Keskiarvo on laskettu tilinpäätöksistä.

nisteriö. Ministeriö tekee myös päätökset valtionosuuksiin kohdistuvien tarkastusten aloittamisesta. Vuoteen 2009 asti Opetushallitus oli ainoa tarkastuksia toteuttava taho. 1.8.2009 tuli voimaan säädösmuutos, jonka mukaan ministeriö voi antaa tarkastuksen suorittamisen Opetushallituksen lisäksi myös ulkopuolisen tarkastajan tehtäväksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön sisäinen tarkastus kilpailutti vuoden 2010 aikana tilintarkastusyhteisöt ja valtionosuuksien tarkastuksia koskevat puitesopimukset tehtiin kolmen tilintarkastusyhteisön kanssa.⁷²

Opetushallitus on suorittanut vuosittain muutamia tarkastuksia. Vuonna 2007 valmistui kolme tarkastuskertomusta, vuonna 2008 neljä, vuonna 2009 kolme ja vuonna 2010 viisi tarkastuskertomusta. Opetushallituksessa on ollut vain yksi päätoiminen tarkastusvirka ja muut tarkastuksiin osallistuvat ovat tehneet tarkastustyötä tiimin osana muiden töidensä ohella. Ainoa päätoiminen virka oli eläköitymisen jälkeen väliaikaisesti täyttämättä syksystä 2008 huhtikuuhun 2010, mutta työläiden tarkastusprojektien toteuttamiseksi opetusministeriö myönsi kuitenkin erillisen määrärahan kahden määräaikaisen projektihenkilön palkkaamiseksi. Resurssien vähäisyys ei ole muodollisesti johtanut tarkastusjonon muodostumiseen, koska ministeriö ei ole tehnyt uusia päätöksiä tarkastusten aloittamisesta, kun Opetushallituksen resurssit ovat olleet sidotut käynnissä oleviin tarkastuksiin. Tosiasiallisesti tarkastukset ovat kuitenkin viivästyneet resurssipulan vuoksi. Opetus- ja kulttuuriministeriö näyttää kuitenkin päätyneen siihen ratkaisuun, ettei Opetushallituksen tarkastusresursseja ole syytä lisätä, vaan tarkastuksia voidaan tehdä tarvittaessa ostopalveluna, kuten edellä on todettu.

Valtionosuuksiin liittyy myös tietojen tarkistamista ja asiakaspalvelua. Haastattelutiedon mukaan Opetushallitus ei enää pysty vähentyneellä henkilöstöllä tarkistamaan hakijoiden ilmoittamia tietoja yhtä hyvin kuin aiemmin. Tietojärjestelmien tekemät tekniset tarkistukset eivät yksinään riitä. Henkilöstön vähentäminen näkyy siten, että *päätösten perustana olevassa tiedossa on todennäköisesti enemmän virheitä*. Kriittisimmillään virheet voivat koskea suoritteisiin liittyviä tietoja kuten opiskelijamääriä, joiden perusteella rahoituspäätökset tehdään. Kun ministeriö tekee Opetushallituksen valmistelusta päätöksen, hakijalla on kolmen kuukauden muutoksenhaku-aika, jolloin hakijan pitäisi itse huomata mahdollinen virhe ja tehdä oikaisuvaatimus, jonka Opetushallitus valmistelee ministeriölle. Jos koulutuksen järjestäjä ei huomaa virhettä tai on antanut tietoisesti tai ymmärtämättömyyttään vääriä tietoja, joita Opetushallituksessa ei ole huomattu, valtionosuus tulee myönnettyksi virheellisin perustein. Toinen

⁷² Opetus- ja kulttuuriministeriön tilinpäätös 2010, 42–43.

kohta, jossa väärää tietoa ei välttämättä huomata, ovat kustannustiedot, mutta niiden osalta tiedoilla on vaikutusta vain keskimääräiseen kustannukseen, jonka perusteella rahoituksen taso valtakunnallisesti määräytyy joka neljäs vuosi. Kustannustieto ei siis vaikuta suoraan hakijan omaan rahoitukseen.

Tietojen tarkistamiskyvyn heikentymisellä on yhteys myös tarkastustarpeiden havaitsemiseen, sillä tilastoista voidaan havaita esimerkiksi poikkeuksellisen nopeat opiskelijamäärien kasvut, jotka saattavat olla merkki virheellisistä tiedoista tai väärinkäytöksistä. Viime vuosina havaitut valtionosuuksia koskevat väärinkäytökset ovat olleet merkittäviä; suurimmat takaisinperintään johtaneet tapaukset ovat olleet suuruusluokaltaan useita kymmeniä miljoonia euroja.⁷³

Valtionavustusten käytön valvonnan uskottavuuden näkökulmasta tarkastusvirasto pitää ongelmallisena sitä, että fyysisiä tarkastuksia ei käytännössä tehdä lainkaan. Opetushallituksen tavoitteena on ollut vahvistaa valtionavustusten tarkastusta, mutta vielä vuonna 2010 Opetushallitus ei voinut osoittaa resursseja paikan päällä toteutettavien tarkastusten suunnitteluun tai toteuttamiseen. Valtionavustusten tarkastuskäytäntö kuitenkin uudistettiin vuoden 2010 alusta lukien siten, että taloustarkastus keskitettiin talous- ja suunnitteluyksikköön. Tässä yhteydessä valtionavustusten tarkastamiseen pystyttiin irrottamaan puolen henkilötyövuoden työpanos palvelukeskusasiakkuuden ja muiden tehtäväjärjestelyjen avulla. Tarkoitus oli irrottaa yhtä henkilötyöpanosta vastaava työpanos kahdelta henkilöltä, mutta käytännössä on voitu käyttää vain yhden henkilön työpanosta jonkin verran yli puoli henkilötyövuotta. Vuonna 2010 avustusten käytönvalvonta pystyttiin kuitenkin tekemään kaikista loppuraportoiduista hankkeista. Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastusyksikön tekemässä väliraportissa 18.3.2011 Opetushallituksen myöntämien valtionavustusten tarkastamisesta on todettu, että *paikan päällä tapahtuvien tarkastusten puuttuminen muodostaa valvonnallisen riskin*.⁷⁴ Tulevina vuosina paikan

⁷³ *Adulta Oy:tä koskeva takaisinperintäpäätös on lainvoimainen, arvoltaan lähes 29 M €. Toinen suuri julkisuudessaakin esillä ollut takaisinperintä koskee Jalasjärven aikuiskoulutuskeskusta. Sen osalta takaisinperintäpäätöstä ei ole vielä tehty, mutta suuruusluokka on noin 47 M €. Valtio ei todennäköisesti tule saamaan virheellisin perustein maksettuja valtionosuuksia takaisin kuin vähäiseltä osin, koska Adulta Oy on haettu konkurssiin ja Jalasjärven kunta puolestaan ei kykene suorittamaan takaisinmaksusta ilman valtion merkittävää tukea. Näiden lisäksi on vireillä useita pienempiä takaisinperintäprosesseja.*

⁷⁴ *VTV 18.3.2011. Kyseisessä tarkastuksessa ei tullut esille huomautettavaa valtionavustusmenettelyssä eikä myöskään otannan perusteella yhdenoista avustussensaajan myöntöpäätöksessä. Sen sijaan sisäisen valvonnan osalta tarkastajan*

päällä tehtäviä tarkastuksia on kuitenkin tarkoitus tehdä tietty määrä joko otantaperusteisesti tai määriteltyyn riskianalyyysiin perustuen.

Kolmas periaatteellista ja koko valtionhallinnon mitassa valtiontaloudellista merkitystä omaava havainto oli, että henkilötyövuosien vähentämisestä on tullut niin hallitseva tavoite, että se voi ohittaa taloudellisen tarkoituksenmukaisuuden. Yksikötason virkamiehet ovat koko viraston henkilötyövuosivähennysvelvoitteen luomassa ahdingossa ja viraston johdosta puolestaan vastaa ministeriön ja edelleen valtiovarainministeriön suuntaan siitä, että henkilöstö vähenee tavoitteen mukaisesti. Ongelma on kietytetysti se, että *ulkoistaminen toteuttaa tuottavuusohjelman tavoitetta, vaikka se heikentäisi kokonaistuottavuutta.* Tätä ei ole tarkastuksessa pidettävä Opetushallitukseen kohdistuvana kritiikkinä, vaan yleisempänä tuottavuusohjelman paradoksina.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että *Opetushallituksen toteuttamat merkittävimmät ulkoistamiset ovat olleet taloudellisesti tarkoituksenmukaisia.* Sen sijaan *pienemmissä tehtäväkokonaisuuksissa on tehty taloudellisesti epätarkoituksenmukaisiakin ratkaisuja,* koska henkilötyövuosirajoite on luonut paineita ulkoistamiselle. Tarkastusajankohtana näytti lisäksi todennäköiseltä, että opiskelijavalintajärjestelmiin liittyvä hakijoiden neuvonta tulevaisuudessa ulkoistetaan, vaikka se tulisi kalliimmaksi kuin omana työnä tehty. Hyvänä merkinä tarkastuksessa pidettiin kuitenkin sitä, että opiskelijavalinnat ja tietohallinto -yksikössä on luvussa 3.3.5 kuvatun mukaisesti tehty myös ulkoistamisen purkamisia ja saavutettu siten euromääräisiä säästöjä, vaikka henkilötyövuosivähennysvelvoitteen näkökulmasta ratkaisut ovatkin hankalia.

Neljäs periaatteellisesti merkittävä havainto liittyy asiantuntemuksen ulkoistamiseen koulutuksen järjestäjille. Opetushallituksen tuottavuustoimenpidelistauksessa, joka esiteltiin luvussa 3.3.5, toimenpiteenä on mainittu verkostoyhteistyö ammatillisten perustutkintojen valmistelussa. Toimenpideluettelosta ei kuitenkaan käy ilmi, että verkostoyhteistyötä ei ole kaikilta osin saavutettu ilmaiseksi, vaan *osa verkostoyhteistyöstä on käytännössä tarkoittanut valtionavustusten kanavoimista koulutuksen järjestäjille, jotta he tekisivät oman alansa tutkinnon perusteiden uudistuksen valmistelun pohjatyon.* Koulutuksen järjestäjät ovat voineet hakea valtionavustusta tietyn tai tiettyjen tutkintojen uudistamiseen.

väliraportissa todettiin: "Opetushallitus ei ole suorittanut paikan päällä avustuksen saajien tarkastuksia. Tästä muodostuu valvonnallinen riski. Opetushallituksen on suositeltavaa harkita avustuksensaajien tarkastuksen toteuttamista tarpeellisessa laajuudessa."

Opetushallitus on myöntänyt valtionavustuksia ammatillisten perustutkintojen ja valmistavien koulutusten perusteiden uudistamiseen vuosina 2007–2009 seuraavasti: vuonna 2007 500 000 euroa, vuonna 2008 750 000 euroa ja vuonna 2009 550 000 euroa. Opetusministeriö on tulosopimuksissa asettanut kyseiset määrärahat Opetushallituksen käyttöön (valtionavustukset ammatillisten perustutkintojen perusteiden uudistamiseen).

Valtionavustuslaissa (688/2001) valtionavustuksella tarkoitetaan tuenluonteista rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi. Opetushallituksen myöntämässä tutkinnon perusteiden uudistamiseen kohdistetuissa valtionavustuksissa on ollut kyse Opetushallituksen viranomais-toiminnasta ja siihen liittyvästä työpanoksen tarpeesta, jolloin kyse on vastikkeellisesta suoritteen hankinnasta. Tällöin oikea menettely olisi hankinta, jota koskee hankintalaki. Opetushallitus on palautteessaan todennut, että opetus- ja kulttuuriministeriö on osoittanut Opetushallitukselle rahoituksen tutkinnon perusteiden valmistelutyöhön valtionavustusmomentilta, jonka talousarvion mukainen käyttötarkoitus ei mahdollista palveluiden ostamista. Tarkastusvirasto katsoo, että kun valtioneuvoston asetuksessa Opetushallituksesta (9 §, 2 k) on todettu pääjohtajan tehtäväksi päättää opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteista johtokuntaa kuultuaan ja lisäksi on todettu, että "Opetushallituksen on laadittava päätökset opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteista siten, että ne ovat yhdenmukaisia valtioneuvoston ja opetusministeriön hyväksymien koulutuspoliittisten tavoitteiden sekä koulutusjärjestelmää ja opetuksen tavoitteita koskevien päätösten kanssa.", tutkintojen perusteiden valmistelu on katsottava viranomaistyöksi, johon ei voida osoittaa valtionavustusta. Opetushallitus on palautteessaan perustellut valtionavustusten käyttöä sillä, että kehittämishankkeessa on verkostossa tapahtuvan kehittämistyön tuloksena synnytetty tietopohja muutostarpeista ja tehty ehdotukset muun muassa tutkintojen uudistamisesta. Tällöin Opetushallitus on omaa viranomaispäätöstä valmistellessaan hyödyntänyt kehittämishankkeen tuloksia ja tietopohjaa.

Opetushallituksen tulkinnan mukaan Opetushallituksen ohjausote on valtionavustuksin tapahtuvassa valmistelussa turvattu siten, että kunkin valmisteluprojektin työtä johti Opetushallituksen virkamies, joka vastasi perusteiden koulutuspoliittisten linjausten toteutumisesta ja perusteiden työstämisestä sekä viimeistelystä koulutuksen järjestäjiltä tulleiden ehdotusten pohjalta. Koulutuksen järjestäjien kyky valmistella perusteita Opetushallituksen vaatimustason mukaisesti kuitenkin vaihtelee, joten *ulko-puolisen asiantuntemuksen käyttäminen ei aina takaa sitä, että työ tulisi tehtyä siten, että se aidosti säästäisi Opetushallituksen virkamiesten työtä.*

Lisäksi myös perusteiden toimeenpanoon on ohjattu valtionavustuksia: vuonna 2010 jaossa oli 700 000 euroa ja vuodelle 2011 300 000 euroa. Perusteiden toimeenpanon osalta tarkastuksessa ei ole pidetty niinkään ongelmallisena valtionavustusten käyttämistä, koska kyse ei enää ole viranomaissuoritteiden valmistelusta, vaan sen toimeenpanosta. Opetushallitus tukee koulutuksen järjestäjiä, jotta perusteiden toimeenpanoon löydetäisiin hyviä käytäntöjä, joita muutkin kentän toimijat voisivat hyödyntää.

Valtionavustusten hyödyntäminen henkilötyövuosivähennystavoitteen saavuttamiseksi ei välttämättä ole valtiontaloudellisesti tarkoituksenmukaista, vaikka se parantaakin sekä työn tuottavuutta että kokonaistuottavuutta, koska valtionavustus ei näy Opetushallituksen kuluissa. Opetushallituksen henkilöstötilinpäätöksissä esitettyjen keskimääräisten henkilötyövuosihintojen perusteella voidaan laskea, että vuonna 2007 perusteiden valmisteluun ohjatuilla valtionavustuksilla olisi vuonna 2007 rahoitettu 9,9 oman asiantuntijan työvoimakustannukset, vuonna 2008 13,3 henkilötyövuotta ja vuonna 2009 9,5 henkilötyövuotta. Vuosina 2007–2009 Opetushallituksesta on vähentynyt ammatillisten tutkintojen perusteiden valmistelutyöstä 7-8 asiantuntijaa ja 1-2 sihteeriä. Vähentymistä on perusteltu vähentämisveloitteen lisäksi sillä, että uudistetussa organisaatiossa samoilla ammatillisen koulutuksen asiantuntijoilla on vastuullaan sekä perus- että aikuiskoulutuksen tutkinnot ja perusteet. Myös Opetushallituksen tuottavuustoimenpidelistauksessa on kerrottu, positiiviseen sävyyn, että ammattikoulutuksen alakohtaisten asiantuntijoiden määrä on vähentynyt merkittävästi. Tarve ohjata valtionavustuksia opetussuunnitelmien perusteiden valmisteluun kertoo kuitenkin siitä, että Opetushallituksen oma henkilöstö ei enää pysty suoriutumaan kaikista tehtävistään.

Tarkastuksen yhteydessä tuli ilmi, että yllä kuvattu toimintatapa eli valtionavustusten käyttäminen Opetushallituksen perustehtävän, ammatillisten perustutkintojen perusteiden uusimistyöhön, on uusi, henkilötyövuosivähennysveloitteen aikana syntynyt toimintatapa. Edellisellä, kaikkia perustutkintoja koskevalla perusteiden uusimiskierroksella valtionavustuksia käytettiin vasta aivan prosessin loppuvaiheessa, kun toimintamenorahoitus ei riittänyt. Sen sijaan viimeisimmällä, vuosien 2007–2009 perusteiden uudistamiskierroksella koulutuksen järjestäjien osallistumista ja työpanosta on tarvittu perusteiden valmisteluun sen vuoksi, että Opetushallituksen henkilöstömäärä on vähentynyt. Tarkastusta varten esitetty karkea arvio oli, että henkilöresurssien vähentymisestä johtuva rahoitustarve on ollut kokonaisuudessaan muutamia satoja tuhansia euroja.

Kun otetaan huomioon se, että perustutkintojen perusteiden uudistaminen ei vaadi joka vuosi yhtä paljon työpanosta, vaan työpanoksen tarve saattaa kohdistua voimakkaasti joihinkin yksittäisiin vuosiin, voidaan arvioida, että *valtiontaloudellisesti on perusteltua käyttää lyhytaikaisesti ul-*

kopuolista asiantuntemusta, jotta pysyviä rekrytointeja ei tarvitse tehdä suurimman työmääräpiikin mukaan. Asiantuntemusta ei tulisi kuitenkaan ostaa valtionavustusmenettelyn avulla, kuten edellä on todettu.

Valtionavustusten kanavoimisen lisäksi Opetushallitus on oman henkilöstöpanoksensa vähentymisen johdosta alkanut ostaa hankintoina esimerkiksi kansainväliseen käyttöön tarkoitettujen liitteiden valmistelutyötä, osaamistarveselvityksiä ja alakohtaista asiantuntijatyötä. Tietty palvelu on ostettu kehittämismäärärahoilla joko koulutuksenjärjestäjiltä tai muilta asiantuntijatahoilta.

Muita ongelmakohtia koskevia tarkastushavaintoja

Haastattelujen perusteella monessa yksikössä on se tilanne, että tehtävät koko ajan lisääntyvät, joko niin, että tulee täysin uusia tehtäviä, tai olemassa olevien tehtävien sisällä määrät lisääntyvät. Kun lisääntyvät tehtävät yhdistyvät vähenevään henkilöstömäärään, yksiköiden päälliköt ovat vaikean haasteen edessä: kuinka priorisoida toimintaa. Haastattelujen perusteella *päällikkötasolla koetaan, ettei opetus- ja kulttuuriministeriön tai Opetushallituksen johdonkaan priorisointi näy muutoin kuin siinä, saako vapautuvan viran täyttää vai ei.* Opetushallituksen johtajien haastatteluisa sen sijaan tuotiin esiin, että talon johtamisessa on kiinnitetty aiempaa enemmän huomiota siihen, että yksiköiden vuositavoitteet olisivat selkeät.

Kansallisella ja poliittisella tasolla ongelmana on se, että koulutuksen kehittämisen tavoitteisiin ei vaikuta millään tavoin se, että Opetushallituksen henkilöstövuosimäärän on vähennyttävä 20 prosenttia vuodesta 2005 vuoteen 2011.

Tarkastushaastatteluisa kysyttiin, onko jotakin jäänyt tekemättä henkilöstön vähentymisen vuoksi tai mihin on voitu panostaa vähemmän. Kokonaisuutena katsoen Opetushallitus on keskittynyt normatiiviseen ohjaukseen eli ammatillisen koulutuksen puolella tutkintojen perusteiden laatimiseen ja yleissivistävän koulutuksen puolella opetussuunnitelmien perusteiden laatimiseen. Näiden lisäksi lakisääteiset erityistehtävät on hoidettu, mutta Opetushallituksen käsityksen mukaan minimiresurssilla. *Se, mistä on voitu tinkiä, on informaatio-ohjaus.* Informaatio-ohjaus on sekä yleisempää kehittämistä että normatiivista ohjausta tukevaa työtä. Yhtenä esimerkkinä haastatteluissa mainittiin, että *ammatillisten perustutkintojen vuosina 2008–2010 uudistettujen normien toimeenpanon tuki on ollut vähäisempää kuin aiemmissa uudistuksissa.* Tämä liittyy jo edellisessä luvussa esiin nostettuun maksullisten koulutusten vähentymiseen, kun asiantuntijoiden aika ei liikene enää yhtä paljon kouluttamiseen kuin aiemmin.

Koulutusten ohella toimeenpanoa tukevat erilaiset oppaat, seminaarit ja Opetushallituksen koordinoimat verkostot.

Informaatio-ohjauksen edellytyksiä tulevaisuudessa murentaa myös se, että käytettävissä olevat voimavarat koulutuksen järjestämisen seurantaan vähenevät. Toinen vaikuttavuutta pidemmän päälle heikentävä kehityspiiri on se, että kehittämishankkeita joudutaan tekemään liian pienessä mitassa eli esimerkiksi vain muutaman kunnan kanssa.

Esimerkit siitä, mitä on jäänyt kokonaan tekemättä, eivät olleet dramaattisia, mutta oireellisia. Tarkastus kattoi vain otoksenomaisesti Opetushallituksen yksiköitä, joten kattavaa kuvaa tarkastus ei anna. Esimerkkeinä mainittiin: joistakin kansainvälisistä hankkeista on jouduttu jättäytymään pois, taito- ja taidekasvatusta ei kehitetä, kodin ja koulun välisen yhteistyön kehittäminen on "ulkoistettu" järjestölle valtionavustuksella, koulutuksen kustannuksista ei enää tehdä julkaisua ja kyky tuottaa tilastotietoja tai jalostaa Tilastokeskuksen tuottamia tietoja on heikentynyt. Muita konkreettisia seurauksia henkilöstön vähentymisestä mainittiin olevan se, että kiireellä tehtyjä asioita on jouduttu korjaamaan jälkikäteen ja että opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa on neuvoteltu tulossopimukseen sisältyvän asian viivästyisestä.

Edellisessä luvussa käsitellyn erityistehtävän, ulkomaisten tutkintojen tunnustamisen osalta yksikön perustehtävässä, ulkomaisten tutkintojen tunnustamispäätösten käsittelyssä, henkilöstö on riittänyt pitämään käsittelyajat pääosin kohtuullisina tunnustamispäätösten kasvusta huolimatta. Yksikön muut tehtävät, tiedottaminen, eri tahojen kysymyksiin vastaaminen ja kansainvälinen tiedonvaihto on jäänyt vähemmälle painotukselle käsittelyaikaisten muodostaessa toiminnan objektiivisen tarkastelukriteerin.

Opetushallituksen tehtävien kirjo on moninainen, mutta pääasiallisen tehtävänsä perusteella Opetushallitusta voi luonnehtia opetusalan kehittämiskeskukseksi. Aiemmin toimintamalli oli hyvin pitkälti se, että ammatillisen koulutuksen puolella Opetushallituksessa oli alakohtaisia asiantuntijoita ja yleissivistävän koulutuksen puolella oppiainekohtaisia asiantuntijoita. Tähän on tullut muutos henkilöstön vähentyessä. *Henkilöiden jäädessä eläkkeelle vastuuta on jouduttu laajentamaan tai jos uusrekrytointi on ollut mahdollinen, uusi henkilö on rekrytoitu laajemmalla toimenkuvalla.* Tiettyyn rajaan saakka tätä kehityskulkua voi pitää tarkoituksenmukaisena. Opetushallituksessa on kuitenkin epävarmuutta sen suhteen, kuinka pitkälle tässä voidaan mennä ja onko jo menty liian pitkälle erityisesti ammattikoulutuksen puolella, jossa henkilöillä alkaa olla hyvin laajoja alueita hallittavanaan. *Kun työnkuva laajenee, yhteys ammattialoihin ohentuu ja asiantuntemuksen syvyys vähenee.* Virkamiehen asiantuntemusalueeksi tulee enemmänkin se, mitä ammatillisilta tutkinnoilta edellytetään kuin se, mitä jonkin tietyn toimialan tutkinnoilta edellytetään. Yleis-

sivistävän koulutuksen puolella vastaava rinnastus on se, että virkamiehen asiantuntemus tyypistyy siihen, että hän vastaa siitä, että opetussuunnitelman perusteet täyttävät muodolliset vaatimukset, mutta hän ei itse omaa oppiaine- tai koulutusmuotokohtaista asiantuntemusta. Käytännössä tämänkaltaista asiantuntemuksen muuttumista pelkäsi prosessin hallinnaksi pidettiin ongelmallisena eli pitäisi pystyä säilyttämään tasapaino Opetushallituksen sisällä olevan alakohtaisen asiantuntemuksen ja muualta, esimerkiksi verkostoista, hankittavan syventävän asiantuntemuksen välillä.

Toimenkuvien laajentaminen ei ole myöskään ongelmatonta siinä mielessä, että jos se täytyy tehdä talossa jo olevien henkilöiden osaamista laajentamalla, se ei välttämättä onnistu. Esimerkiksi lukiokoulutuksen asiantuntijasta ei tule hetkessä esiopetuksen asiantuntijaa eikä kielten opetuksen asiantuntijasta matemaattisten aineiden asiantuntijaa. Henkilöstön vähentämispakko voi johtaa myös siihen, että tehtävien luonteen muuttuessa ei voida rekrytoida uusia osajia, vaikka talon sisältä ei löytyisikään uusiin vaatimusten mukaisia osajia. Tällaisesta tilanteesta esitettiin esimerkki eräässä yksikössä, jonka henkilötyövuosimäärää erällä tapaa rasittavat henkilöt, joiden osaamista yksikössä ei käytännöllisesti katsoen enää tarvittaisi, mutta joiden tilalle ei toistaiseksi voida tehdä rekrytointeja.

Haastatelluista yksiköiden johtajista kaksi toi esiin sen, että *lisääntyneestä työmäärästä on selvitty osin sillä, että ihmiset ovat alkaneet tehdä pidempiä päiviä*. Kaikki eivät kuitenkaan jaksa, halua tai pysty kutistamaan vapaa-aikaansa, mikä on alkanut näkyä työpaikan vaihtamishalukkuutena ainakin puheen tasolla. Myös Opetushallituksen johdossa oli huomattu, että työaikasaldosta pois leikkautuvien tuntien osuus on ollut kasvussa. Opetushallituksen käytäntö on se, että työaikapankista on tehtävä erillinen määräaikainen sopimus, joten tunteja leikkautuu, jos työntekijä ja yksikön päällikkö eivät ole tehneet työaikapankkisopimusta. Työaikapankki ei kuitenkaan auta jatkuvaan ylityökierteeseen, jos tehtäviä on ympäri vuoden liikaa.

Työsuojelutarkastuksessa marraskuussa 2010 onkin kiinnitetty huomiota ylityökertymiin.⁷⁵ Työsuojelun tarkastuskertomuksen mukaan "leikkaantuvat työtunnit syntyvät tietyissä yksiköissä ja keskittyvät tietyille virkamiehille. Työkuormitusta on lisännyt se, etteivät tehtävät ole vähentyneet, vaikka henkilöstön määrää on vähennetty. Osa virkamiehistä ei riittävästi pysty tasoittamaan työaikaansa, koska työmäärä on suuri resurssiin nähden. Osalla virkamiehistä kokonaiskuormitusta lisää myös viraston ulkopuolella tehty työ mm. työmatkat." Lisäksi työsuojelun tarkastuskerto-

⁷⁵ Aluehallintovirasto, työsuojelun vastuualue. Tarkastuskertomus 10/7451 29.11.2010.

muksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että työterveyshuollon riskienkar-toituksessa keväällä 2010 noin 59 prosenttia vastanneista koki kiireen ole-
van kuormitustekijä, joka aiheuttaa vaaraa tai haittaa terveydelle. Työsu-
ojelun oman kyselyn perusteella noin 40 prosenttia vastanneista koki, että
melko usein oli liian vähän aikaa työn tekemiseen kunnolla ja turvallisesti.

Tätä tuloksellisuustarkastusta varten ylityötuntien kehittymisestä pyy-
dettiin tietoja ja vuosien 2006–2010 ylityökertymätiedot toimitettiin
Opetushallituksesta, mutta tietoihin liittyi siinä määrin vertailtavuuson-
gelmia, ettei niitä ole syytä raportoida. On kuitenkin hyvä todeta, että jo
vuoden 2004 henkilöstötilinpäätöksessä kiinnitettiin huomiota suuriin yli-
työkertymiin ja todettiin, että vuonna 2004 leikkautuvia tunteja oli arviolta
kuuden henkilötyövuoden verran ja yli kahta henkilötyövuotta vastaava
määrä vuodelle 2005 siirtyviä säännöllisen työajan ylittäviä tunteja.⁷⁶
Vuoden 2010 henkilöstötilinpäätöksen mukaan vuonna 2010 Opetushalli-
tuksessa tehtiin lähes 6 000 työajanseurantajärjestelmään kirjautunutta,
säännöllisen työajan ylittänyttä työtuntia, mikä vastaa yli kolmea henkilö-
työvuotta, tai lähes neljää, jos laskennassa otetaan huomioon vuosiloma-
aika.⁷⁷ Vaikuttaa siis siltä, että ylityöongelma ei ole uusi, tuottavuusoh-
jelman johdosta syntynyt ilmiö Opetushallituksessa.

Yleisellä tasolla VMBaron mukaisessa työtyytyväisyysindeksissä on pa-
raneva trendi (2007 3,1; 2008 ja 2009 3,2 ja 2010 3,3).⁷⁸ Haastattelujen
mukaan tuloksissa on kuitenkin eroja yksiköiden välillä, mutta erojen tul-
kinta ei ole ollut suoraviivaista, joten tarkastuksessa ei käsitellä näitä tu-
loksia tarkemmin, koska jouduttaisiin käsittelemään yksiköiden sisäisiä
ongelmia.

Riskejä tulevaisuudessa

Opetushallituksen laatiman kirjallisen vastauksen⁷⁹ mukaan henkilöstön
vähentämisen aiheuttamina toiminnallisina riskeinä on tunnistettu tietojär-
jestelmien ylläpitotehtäviin ja rahoitukseen liittyvät riskit. Tarkastushaas-
tatteluissa tietojärjestelmäriskiä kuvattiin tarkemmin siten, että esimerkiki-
si opiskelijavalintajärjestelmien ylläpito tehdään minimiresursseilla, jol-
loin esimerkiksi sairaspöissaolot tekevät järjestelmistä hyvin haavoittuvai-
sen. Rahoitukseen liittyviä ongelmakohtia on käsitelty jo edellisessä lu-

⁷⁶ Opetushallituksen henkilöstötilinpäätös 2004, 9.

⁷⁷ Opetushallituksen henkilöstötilinpäätös 2010, 7.

⁷⁸ Opetushallituksen henkilöstötilinpäätös 2010, 11.

⁷⁹ Opetushallituksen johtajiston haastattelukysymyksiin laaditut kirjalliset vasta-
ukset, jotka olivat käytettävissä varsinaisen haastattelutilanteen lisäksi.

vussa koskien valtionosuuksien ja valtionavustusten valvontaa ja tarkastusta. Riskinä on tarkastuksen perusteella pidettävä sitä, että Opetushallitus ei pysty vähenevillä resursseilla riittävästi valvomaan valtionavustusten asianmukaista käyttöä.

Opetushallituksen kirjallisessa vastauksessa tuotiin lisäksi esiin se, että toiminnallisia riskejä voi syntyä myös tehtävien priorisoinneissa, mikäli ei tehdä riittävää arviointia siitä, miten toiminnasta luopuminen vaikuttaa Opetushallituksen toimintaan ja vaikuttavuuteen. Tarkastuksen perusteella tällaisia tehtävistä luopumisia ei ole kuitenkaan toistaiseksi tehty merkittäviltä osin.

Haastatteluissa selvästi esiin tuleva riski ja tulevaisuuden haaste on se, että Opetushallituksen poistuma vanhuuseläkkeelle siirtymisen myötä kasvaa tulevina vuosina. Mikäli uusrekrytoinnit ovat yhtä tiukassa kuin tähänkin asti, asiantuntemuksen turvaaminen tulee yhä vaikeammaksi. Ilman henkilöstön vähentämisspakkoakin voimakas henkilöstön vaihtuvuus on riski osaamisen siirtämisen kannalta. Ennakollinen rekrytointi eli uuden ja lähtevän työntekijän yhtäaikainen työskentely ei ole helposti yhteen sovitettavissa henkilötyövuosivähennysvelvoitteen toteuttamisen näkökulmasta, kun henkilötyövuosi on mittari, joka kumuloituu vuoden aikana.

Lakisääteiset ja erikseen määrätyt tehtävät Opetushallitus pystyy tulevaisuudessakin hoitamaan, mutta varsinainen koulutuksen kehittäminen ja ohjaus todennäköisesti supistuu edelleen. Opetushallituksen käsitys on, että ne ovat jo supistuneet, mutta pidemmällä tähtäimellä supistumisen jatkuminen alkaa näkyä koulutuksen yhteiskunnallisessa vaikuttavuudessa.

Tulevaisuuteen kohdistuvista riskeistä kysyttäessä vastaajat hahmottivat pääasiallisesti konkreettisia riskejä jo yllä mainittujen lisäksi. Henkilöstön jaksaminen, asioiden myöhästyminen ja tulostavoitteista tinkiminen olivat konkreettisia huolia. Myös sitä pohdittiin, säilyykö Opetushallituksen uskottavuus kentän toimijoiden keskuudessa. Tämä uskottavuushuoli kytkeytyi sekä asiantuntemuksen saatavuuteen yleisemmin että virheiden määrään rahoituksessa, normatiivisessa työssä ja tietojärjestelmissä.

3.3.8 Kokoavia havaintoja

Kokoavat tarkastushavainnot esitetään tarkastuksen osakysymysten mukaisesti.

Perustuivatko henkilöstön vähennystavoitteet tunnistettuun tuottavuuspotentiaaliin?

Opetusministeriön hallinnonalalla oli tunnistettu, että sähköinen asiointi valtionavustusprosesseissa ja palvelukeskusasiakkuus toisivat säästöjä. Arvioissa ei kuitenkaan täsmennetty, mitä säästö tarkoittaisi Opetushallitus-viraston osalta eli kuinka monta henkilötyövuotta Opetushallituksen 62 henkilötyövuoden vähennystavoitteesta saavutettaisiin näillä toimenpiteillä. Lisäksi Opetushallituksen organisaatiomuutoksen ja ydintehtäviin keskittymisen arvioitiin säästävän henkilötyövuosia, mutta nämä arviot esitettiin yleisellä tasolla ilman yhteyttä henkilötyövuosimääriin.

Ovatko suunnitteluvaiheessa tunnistetut tuottavuuspotentiaalit toteutuneet?

Suunnitellun kaltainen sähköinen asiointi ei vielä tarkastushetkellä ollut edennyt käyttöön asti. Palvelukeskusasiakkuuden osalta näytti siltä, että Opetushallitus-kirjanpitoyksikön talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusprosesseihin käytetty henkilötyövuosimäärä oli vuonna 2009 noin kolme henkilötyövuotta pienempi kuin lähtötilanteessa vuosina 2004 ja 2005. Vertailutietona oli käytettävissä koko hallinnonalan tiedot, joissa tilanne oli hieman heikompi, kokonaisuutena 0,6 henkilötyövuoden lisäys niin sanottuihin palvelukeskusprosesseihin. Hallinnonalan tasolla oli lisäksi käynyt niin, että kustannussäästöjä talous- ja henkilöstöhallinnossa ei ollut saavutettu (5 % kasvu). Arviot perustuivat kuitenkin siirtymävaiheessa tehtyyn selvitykseen, joten jatkossa on todennäköistä, että palvelukeskusasiakkuuden hyödyt tulevat paremmin esille.

Miten tuottavuus ja taloudellisuus ovat kehittyneet tuottavuusohjelman aikana?

Opetushallituksen tuottavuusmittari luotiin vasta vuonna 2009 ja Tilastokeskuksen vuosimuutosta kuvaavat tuottavuusluvut valmistuvat kesällä 2011, joten tuottavuuskehitystä tuotosten ja panosten suhteena ei voida arvioida. Taloudellisuuden osalta tarkastuksessa tukeuduttiin liikekirjanpidon tietoihin, joiden perusteella voitiin todeta, että henkilöstökulujen re-

aalinen vähenemä ylitti palvelujen oston kasvun 3,5 miljoonalla eurolla. Tästä näkökulmasta katsottuna voidaan todeta, että Opetushallitus on kokonaisuutena katsoen toteuttanut tuottavuusohjelmaa taloudellisesti tarkoituksenmukaisella tavalla. Kokonaisuuden tarkastelu peittää kuitenkin alleen sen, että pienempiä, taloudellisesti epätarkoituksenmukaisia ulkoistamisia on toteutettu ja oli tarkastusajankohtana suunnitteilla. Mittaluokaltaan suuremmat ulkoistamiset on kuitenkin toteutettu taloudellisesti tarkoituksenmukaisella tavalla ja joitakin pieniä ulkoistuksia on purettu kustannussäästöjen aikaansaamiseksi.

Onko henkilöstön vähentäminen pystytty toteuttamaan siten, ettei palvelujen laatu ja saatavuus tai yhteiskunnallinen vaikuttavuus ole heikentynyt?

Opetushallitus hoitaa sekä hallinnollisia ja lakisääteisiä tehtäviä että löyhemmin määriteltyjä kehittämistehtäviä. Näin ollen palvelujen laadun ja saatavuuden arviointi on vaikeampaa kuin varsinaisessa palveluja tuottavassa organisaatiossa. Tarkastuksessa tarkasteltiin esimerkinomaisesti kahta palvelukyvyn mittaria, ulkomaisten tutkintojen tunnustamisen käsittelyaikoja ja maksullisen koulutuksen suoritteita. Tutkintojen tunnustamistoiminnan osalta oli selvästi havaittavissa toiminnan tehostuminen, kun kasvaneet päätösmäärät pystytään käsittelemään ilman henkilöstön lisäystä. Käsittelyajoissa oli kuitenkin näkyvässä väliaikaisen henkilöstövajeen aiheuttama käsittelyaikojen pidentyminen. Opetushallitus reagoi käsittelyaikojen pidentymiseen täyttämällä sijaisuuden, joten tältä osin palvelujen laatuun ja saatavuuteen on tehty korjausliike, kun ongelmia on havaittu. Lakisääteistä neljän kuukauden käsittelyaikaa ammattipätevyyden tunnustamisessa ei kuitenkaan ole pystytty aina noudattamaan.

Toinen mittari, jota tarkasteltiin, läpäisee miltei koko Opetushallituksen toiminnan eli maksullinen koulutustoiminta. Koulutustilaisuuksien määrä on vähentynyt vuodesta 2007 liki kolmanneksen. Vähentyminen osuu samaan aikaan kuin henkilöstömäärän vähentyminen, koska koulutukset toteutetaan Opetushallituksen omalla henkilöstöllä, jolloin koulutuksia ei ole voitu järjestää yhtä paljon kuin aiemmin, kun asiantuntijoilla ei henkilöstön vähentämisen vuoksi lisääntyneen työmäärän johdosta ole ollut enää yhtä paljon aikaa kouluttaa.

Opetushallituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osalta tarkastuksessa ei ollut mahdollista suorittaa kokonaisarviointia. Lisäksi on todennäköistä, että jos henkilöstön vähentämisellä on ollut konkreettisia vaikutuksia opetustoimeen ja koulutuksen järjestäjien piirissä, vaikutukset tulevat näkymään viiveellä.

Tarkastuksen perusteella ongelmallisena näyttäytyi se, että valtionosuus- ja valtionavustusprosessien valvonta- ja tarkastusvaihe on heikosti resursoitu. Henkilöstön vähentäminen on heikentänyt lähinnä valtionosuuksien myöntämistä edeltävien tietojen tarkistamiskapasiteettia. Muilta osin on kyse siitä, ettei lähtökohtaisesti heikkoa tarkastuskapasiteettia ole pystytty vahvistamaan.

Kaiken kaikkiaan vaikutti siltä, että henkilötöpanoksen tarve Opetushallituksen asiantuntijajyksiköissä ei ole tuottavuusohjelman aikana juuri-kaan vähentynyt. Haastateltavista moni koki, että tehtäviä tulee koko ajan lisää. Asiantuntijavirkojen vähentyminen on johtanut siihen, että Opetushallituksen työtä teetetään paljon verkostoissa tai joitakin valmistelun osia ostetaan hankintoina tai ohjataan valtioavustuksia sellaiseen työhön, joka kuuluisi Opetushallituksen tehtäväksi. Monelta osin näissä luovissa ratkaisuissa on kyse siitä, että toimiminen yhteistyössä kentän toimijoiden kanssa on kummallekin osapuolelle tarkoituksenmukainen ratkaisu. Siitä huolimatta valtionavustuksia ei kuitenkaan tule käyttää hankinnan luonteisissa tilanteissa. Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, että henkilöstön vähentäminen ei johtaisi siihen, että asiantuntemuksen ostaminen ulkopuolelta tulee kalliimmaksi kuin vastaavan työn teettäminen Opetushallituksen omana työnä on aikaisemmin maksanut.

Onko nähtävissä henkilöstövähennysten aiheuttamia riskejä toiminnan vaikuttavuuden heikkenemiselle?

Konkreettisimmillaan riskit voisivat realisoitua opiskelijavalintajärjestelmien tietojärjestelmien ylläpitotehtävissä ja valtionosuuksien ja valtionavustusten väärinkäytösten havaitsematta jäämisenä. Yleisempänä riskinä on asiantuntemuksen turvaaminen henkilöstön vähentyessä ja eläköitymisen voimistuessa tulevina vuosina. Lisäksi on syytä huomioida, että Opetushallituksen henkilöstö tukee kuntien ja muiden koulutuksenjärjestäjien työtä, joten Opetushallituksen tarjoaman tuen vähentyminen voi heikentää suomalaisen koulutusjärjestelmän kilpailukykyä pitkällä tähtäimellä.

3.4 Tuottavuusohjelman toteuttaminen Tullissa

3.4.1 Henkilötyövuosivähennystavoitteet

Valtiovarainministeriön hallinnonala sai hallituksen kehyspäätöksessä 23.3.2006 kaikkein suurimman prosentuaalisen vähennystavoitteen vuosiksi 2007–2011 suhteessa hallinnonalan poistuma-arvioon. Kun vähennys oli hallinnonaloilla keskimäärin 36 prosenttia, valtiovarainministeriön hallinnonalan vähennys oli peräti 74 prosenttia poistumasta.⁸⁰ Tarkastuskerptomuksessa 207/2010 tätä on selitetty sillä, että vähennystavoitteen valmistelusta vastanneella valtiovarainministeriöllä on ollut paras käsitys oman hallinnonalamensa tuottavuuspotentialista ja siksi se on uskaltanut toimia suunnannäyttäjänä muille hallinnonaloille. Tarkoitus oli, että valtiovarainministeriön 1630 henkilötyövuoden tavoitteesta jopa 1120 olisi tapahtunut Verohallinnossa.⁸¹

Toiseksi suurin henkilötyövuosisäästö valtiovarainministeriön hallinnonalalla oli tarkoitus saavuttaa Tullilaitoksessa, jonka vähennystavoitteeksi tuli alun perin 170 henkilötyövuotta. Kun lähtölukuna vuonna 2005 on 2567 henkilötyövuotta, alkuperäinen tavoite olisi ollut 6,6 prosenttia henkilöstöstä eli jonkin verran alle keskimääräisen kaikki hallinnonalat mukaan lukien.⁸²

Tullin alkuperäinen vähennystavoite oli maltillinen myös henkilöstöjärjestön mielestä. Kesällä 2006 Tulliliiton tuore puheenjohtaja uskoi, että "vähennystarve pystyttäneen pitkälle täyttämään toimintoja rationalisoidulla"⁸³. Neljä vuotta myöhemmin tilanne oli toinen. Tulliliiton edustajisto antoi 26.5.2010 tiedotteen, jonka mukaan "Henkilöstöä on jo vähennetty niin paljon, että sekä EU:n että Suomen kansallisten lakien edellyttämien tehtävien asianmukainen hoito vaarantuu." Mitä neljässä vuodessa ehti tapahtua?

⁸⁰ VTV 207/2010, 62. Luvussa 2.1 esitetyssä taulukossa 1 sen sijaan poistuma-arviot on esitetty vuoteen 2015 ulottavalla tuottavuusohjelmakaudella, jolloin valtiovarainministeriön hallinnonalan henkilötyövuosivähennysvelvoite on vain 46 prosenttia poistumasta. Taulukon luvuissa ovat mukana sisäasiainministeriön hallinnonalalta valtiovarainministeriön hallinnonalalle siirtyneet tehtävät.

⁸¹ Hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta 6.6.2006, Valtiontalouden kehyspäätökseen sisältyvät hallinnonaloittaiset tuottavuustoimenpiteet.

⁸² Keskimääräinen vähennys on laskettu luvussa 2.1 ja se on ilman yliopistoja ja harjoittelukouluja 9,6 prosenttia vuoden 2005 henkilötyövuosimäärästä.

⁸³ Palkkatyöläinen 27.6.2006.

Tuottavuusohjelman edetessä vähennysvelvoite on kasvanut 170:stä 289:ään eli lisäystä vähennysvelvoitteeseen on tullut 119 henkilötyövuotta ja 70 prosenttia lisää alkuperäiseen tavoitteeseen nähden. Haastattelujen mukaan tavoitteen lisäykset ovat tulleet ilmoitusasiana. Lisäyksistä 97 johtuu valtiovarainministeriön hallinnonalan muiden virastojen ja laitosten henkilötyövuosivähennysvelvoitteiden lieventämisestä ja siitä, että valtiovarainministeriö haluaa näyttää tuottavuusohjelmassa esimerkkiä eikä sen vuoksi halua tinkiä omasta vähennysvelvoitteestaan. Tullin tavoite on nyt 11,3 prosenttia vuoden 2005 lähtötasosta, mikä on hieman korkeampi vähennystavoite kuin kaikkien hallinnonalojen yhteenlaskettu keskimääräinen 8,0 tai 9,6 prosenttia.⁸⁴ Tuottavuusohjelman edetessä kasvanut vähennysvelvoite ei siis ole poikkeuksellisen korkea, mutta ongelmalliseksi sen tekee äkkiarvaamatta tehdyt poikkeamat alkuperäisestä suunnitelmasta. Alla on kuvattu tarkemmin Tullin vähennysvelvoitteen muotoutumista.

Alun perin Tullin säästövelvoite oli siis 170 henkilötyövuotta ja se vahvistettiin talouspoliittisen ministerivaliokunnan 6.6.2006 käsittelemällä listalla "Valtiontalouden kehyspäättökseen sisältyvät hallinnonaloittaiset tuottavuustoimenpiteet". Hallituksen neuvottelussa 6.11.2007 ja talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa 9.11.2007 käsiteltiin päivitetty lista, jossa Tullin osalta henkilötyövuosivähennysvelvoite oli kasvanut kahdella ollen -172 henkilötyövuotta. Lisäksi valtiovarainministeriön hallinnonalan toimenpidelistan tekstiosasta käy ilmi, että Tullille kohdistetaan 20 henkilötyövuotta aiemmin kohdentamattomia talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskussäästöjä ja samassa yhteydessä mainitaan myös ostopalvelujen lisääminen perustietotekniikkapalveluissa. Tässä kohdennuksessa oli kyse hallinnonalan sisäisestä aiemmin kohdentamattomasta erästä, joka jaettiin virastojen kesken 25.5.2007 kehyksessä.

Vuoden 2009 kehyksessä Tullin henkilötyövuosivähennystavoitteet kasvoivat 50 henkilötyövuodella. Tämän lisäyksen taustalla oli se, että Alku-hankkeen vähennystavoitteet todettiin alkuvaiheessa liian suuriksi, minkä vuoksi vähennystavoitetta jouduttiin siirtämään muille valtiovarainministeriön hallinnonalan virastoille. Vuoden 2011 talousarvioesityksessä Tullille tuli vielä 47 henkilötyövuoden lisävähennysvelvoite.⁸⁵ Niistä 40 on siirtoa Verohallinnolle käänteisen arvonlisäverovelvollisuuden

⁸⁴ Ensimmäisessä luvussa ovat mukana yliopistot, toinen on laskettu ilman yliopistoja.

⁸⁵ Valtiovarainministeriön hallinnonalan henkilötyövuosivähennystavoitteiden kohdentamisen poukkoilevuutta kuvaa se, että 30.7.2010 valtiovarainministeriön ehdotus talousarvioesitykseksi vuodelle 2011 määritteli Tullin htv-tavoitteeksi vuodelle 2011 2325 henkilötyövuotta, kun 10.9.2010 talousarvioesityksessä luku oli pudonnut 2278:aan.

toimeenpanoon ja loput seitsemän muita siirtoja Verohallintoon ja työ- ja elinkeinoministeriöön. Näissäkin vuoden 2011 talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä tehdyissä siirroissa on kyse siitä, että muualla, lähinnä Verohallinnossa vähennysvelvoitteet ovat osoittautuneet liian suuriksi ja sen vuoksi Tullin vähennysvelvoitetta lisätään. Kyse ei välttämättä ole toiminnallisesta arviosta, että Tulli pystyy joustamaan, vaan siitä, että Tulli ei määrärahatilanteensa johdosta pystyisi palkkaamaan tuottavuusohjelman sallimaa henkilötöyvuosimäärää, jolloin se pystyy kantamaan alkuperäistä suuremman vastuun valtiovarainministeriön hallinnonalan henkilötöyvuosivähennysvelvoitteesta.

Edellä kuvattujen lisävähennysten lisäksi Tullilla oli vuoden 2008 kehyksessä kahden henkilötöyvuoden lisävähennys ja vuoden 2010 talousarviossa 25 henkilötöyvuoden siirto Verohallintoon, mutta nämä vähennykset peruttiin elokuussa 2009. Perumisen taustalla oli se, että valtiovarainministeriössäkin havaittiin, että vähennys olisi liian tiukka lyhyellä aikavälillä. Erityisesti autoverotukseen liittyvät oikaisuruuhkat mainittiin selityksenä näiden vähennysten perumiselle, kun tarkastusta varten selvitettiin valtiovarainministeriöstä, miten Tullin henkilötöyvuosivähennysvelvoitteet ovat eri vuosina muuttuneet.

Myös Tullin vähennysvelvoitteen lähtöluvusta on ollut epäselvyyttä aina kesään 2009 asti. Tulli itse laski lähtöluvukseen 2610,8 henkilötöyvuotta, jossa oli mukana 43,8 henkilötöyvuoden lisäykset itärajan ja tietohallinnon vahvistamiseen vuodelle 2006.⁸⁶ Myös valtiovarainministeriön sisällä oli epäselvyyttä siitä, mikä on oikea lähtöluku, sillä vero-osaston tulliyksikkö oletti Tullihallituksen tavoin, että vähennystä aletaan laskea vasta vahvistetusta vuoden 2006 henkilötöyvuosimäärästä. Kesällä 2009 Tulli kävi valtiovarainministeriön kanssa keskustelut tuottavuusohjelman lähtöluvuun liittyvästä epäselvyydestä ja lopputulos oli se, että budjettiosaston kanta voitti eli tuottavuusohjelman lähtöluku on vuoden 2005 henkilötöyvuosimäärä eli 2567.

Tullin vähennysvelvoitteen asettamisessa on lisäksi ollut ominaista se, että Tullin määrärahat ovat tietohallintomenojen vuoksi olleet niin tiukalla, että Tulli on joutunut vähentämään henkilöstöään nopeammin ja enemmän kuin tuottavuusohjelma olisi velvoittanut (luku 3.4.2). Tavoitteen ja palkanmaksuvaran välistä eroa on kuitenkin kaventanut se, että valtiovarainministeriö on koventanut Tullin tavoitteita. Valtiovarainministeriön näkökulmasta hallinnonalan kohdennusongelmia on siis helpottanut

⁸⁶ *Tullin tulostavoiteasiakirjan 28.2.2007 mukaan Nuijamaan uuden aseman ja tietohallinnon arvioitu lisätarve oli 43,8 henkilötöyvuotta vuonna 2006, mutta myöhentyneiden rekrytointien vuoksi toteuma oli 25,3.*

se, että Tulli on joutunut toteamaan, ettei se voi pitää suunniteltua henkilömäärää, jolloin Tullille on ollut helppo asettaa lisävähennystavoitteita, jotka se olisi muutoinkin joutunut toteuttamaan. Käytännössä valtiovarainministeriö onkin kysynyt Tullilta, mihin henkilötyövuosimäärään sen rahat riittävät. Tämä kuvastaa jo tarkastuskertomuksessa 207/2010 havaittua valtiovarainministeriön linjaa, jonka mukaan tuottavuusohjelman mukaiseksi henkilötyövuosivähennykseksi kelpaa mikä tahansa vähennys riippumatta siitä, onko taustalla tuottavuutta parantava toimenpide tai ei.

Tullin tuottavuusohjelmatavoitteen ja toteutuneen henkilötyövuosikehityksen väliseen suhteeseen palataan vielä seuraavan luvun lopuksi, kun tarkastellaan toteutunutta henkilötyövuosikehitystä.

3.4.2 Toteutunut henkilötyövuosikehitys

Taulukossa 11 on esitetty Tullilaitoksessa toteutuneet henkilötyövuodet vuosina 2005–2010. Selkeyden vuoksi luvut on pyöristetty täysiksi henkilötyövuosiksi. Taulukosta nähdään, että tuottavuusohjelma alkoi vaikuttaa vuonna 2007 ja vähennykset olivat kahtena ensimmäisenä vuonna pieniä, alle prosentin kokonaismäärästä. Vuosien 2009 ja 2010 vähennykset olivat jo merkittäviä, neljän ja viiden prosentin tuntumassa. Kokonaisuutena vähennys on ollut 9 prosenttia vuodesta 2005 vuoteen 2010.

TAULUKKO 11. Tullin henkilötyövuosikehitys 2005–2010.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	muutos 2005– 2010 htv	muutos 2005– 2010 %
Tullipiirit yhteensä	2 075	2 080	2 059	2 045	1 958	1 857	- 218	- 10,5
Tullihallitus	415	425	439	436	428	407	- 8	- 2,0
Tullilaboratorio	78	77	77	76	73	71	- 7	- 8,9
Tulli yhteensä	2 567	2 583	2 575	2 557	2 459	2 334	- 233	- 9,1
Vuosimuutos (htv)		16	- 8	- 18	- 98	- 125		
Vuosimuutos (%)		0,6	- 0,3	- 0,7	- 3,8	- 5,1		

Taulukossa 11 herättää huomiota se, että Tullihallituksen henkilötyövuosimäärä on pienentynyt huomattavasti vähemmän kuin tullipiirien tai tullilaboratorion. Tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan Tullihallituksen suhteellisen pientä vähenemää selittää se, että tietohallinnon vahvistami-

nen on ollut välttämätöntä. Tullihallituksenkin henkilötyövuosimäärä kääntyi kuitenkin laskuun vuonna 2008 ja vähennystä vuodesta 2007 vuoteen 2010 tuli 7,3 prosenttia. Tarkastusajankohtana Tullissa oli käynnissä uuden organisaatiorakenteen suunnittelu. Uudistuksessa Tulli esittää luopumista nykyisestä tullipiireihin perustuvasta alueorganisaatiosta ja siirtymistä rakenteeseen, jossa on toiminnan ohjauksesta ja suunnittelusta vastaava Tullihallitus, yli aluerajojen ulottuvasta operatiivisesta toiminnasta vastaavat valtakunnalliset toiminnot ja alueellisesta operatiivisesta toiminnasta vastaavat alueyksiköt.⁸⁷

Taulukossa 12 on kuvattu henkilötyövuosikehitystä Tullin eri tehtäväalueilla. Taulukossa on yhdistetty erilliset tullivalvonta, rikostorjunta ja tarkastus, koska näiden tehtäväalueiden väliset työajankirjauskäytännöt ovat muuttuneet.⁸⁸ Käytännössä vähennykset ovat kohdistuneet pääasiassa ulkomaankaupan tehtäväalueelle ja tullivalvonnankin kattavaan tarkastukseen. Tukitehtävien henkilötyövuosimäärä on ollut kasvussa, mitä selittää se, että tietohallintoon kirjattiin vuonna 2010 60 henkilötyövuotta enemmän kuin vuonna 2007. Kyse ei ole pelkästään tietohallintohenkilöstön kasvusta, vaan myös työajan kirjauskäytännön muutoksesta Tullihallituksessa.

TAULUKKO 12. Tullin henkilötyövuodet tehtävittäin vuosina 2007 ja 2010.

Henkilötyövuodet tehtävittäin	2007	2010	Muutos 2007–2010	Muutos %
Tullivalvonta, rikostorjunta ja tarkastus	1 161	1 027	- 134	- 11,5
Ulkomaankauppa	624	523	- 101	- 16,2
Verotus	216	202	- 14	- 6,6
Tullilaboratoriotointa	70	71	0,4	0,5
Tukitehtävät	503	511	8	1,6
Yhteensä	2 575	2 334	- 241	- 9,4

⁸⁷ Tullin tilinpäätös 2010, 3.

⁸⁸ Tarkastuksen tehtäväalueella tullivalvonta on yksi osa-alue. Rikostorjunta on erillinen, mutta työajankirjausmuutosten vuoksi sen henkilötyövuosikehitys olisi näyttänyt harhaanjohtavalta yksinään tarkasteltuna. Vuonna 2010 tullivalvonta ja ulkomaankauppa olivat lähes yhtä suuret henkilötyövuosikäytöltään, kumpikin noin 22,5 prosenttia kokonaisyksiköistä.

Vuoden 2010 lopussa Tullin henkilötyövuosimäärä oli siis 2334 ja kun tuottavuusohjelman mukainen tavoitetaso vuoden 2011 lopussa on 2278, kokonaistavoitteesta (-289) oli saavuttamatta enää 56 henkilötyövuotta. Vuonna 2011 Tulli pyrkii pitämään suurin piirtein tuottavuusohjelman salliman henkilöstömäärän. Kun Tulli päätti joulukuussa 2010 henkilötyövuosikehystistä vuodelle 2011, koko laitoksen tasolla henkilötyövuosimäärätavoitteeksi asetettiin 2276,5 eli 1,5 henkilötyövuotta vähemmän kuin tuottavuusohjelman mukainen. Mikäli henkilötyövuodet toteutuvat suunnitellusti, vähennys tulee olemaan tuottavuusohjelman ensimmäisen kauden viimeisenä vuonna -2,5 prosenttia, mikä tarkoittaa sitä, että suurimmat vähennykset toteutettiin vuosina 2009 ja 2010.

Tulli on määrärahasyistä joutunut toteuttamaan vähennyksiä etupainotteisesti siten, ettei se ole kyennyt pitämään tuottavuusohjelman sallimaa henkilötyövuosimäärää. 26.4.2010 Eduskunnan hallintovaliokunnalle antamassaan lausunnossa Tullihallitus korosti sitä, että talousarviokehysten tulisi olla sen suuruinen, että tuottavuusohjelman mukainen henkilötyövuosimäärä kyettäisiin palkkaamaan. Lausunnossa myös todettiin, että asiasta on keskusteltu tulosoikeudesta valtiovarainministeriössä vastaavien virkamiesten kanssa, mutta ratkaisua ei ole löydetty.

Tullihallitus on korostanut myös tarkastushaastatteluissa sitä, ettei Tulli ole pystynyt tiukan määrärahatilanteen vuoksi pitämään edes tuottavuusohjelman sallimaa henkilötyövuosimäärää. Tilannetta kuitenkin mutkistaa se, että sitä mukaa kuin Tulli on joutunut vähentämään henkilöstöään suunniteltua nopeammin, henkilötyövuosivähennysvelvoite on kasvanut. Toisaalta voidaan siis ajatella, että mikäli Tulli olisi pystynyt vuonna 2010 maksamaan palkkaa tuottavuusohjelman salliman 2460 henkilötyövuoden edestä, ja sen tarkistettu tavoite vuodelle 2011 olisi nykyisensuuruinen 2278, sen olisi pitänyt vähentää vuodenvaihteessa 2010/2011 182 henkilötyövuotta, mikä olisi ollut täysin mahdotonta ilman irtisanomisia. Kääntäen voidaan kuitenkin todeta, että mikäli Tulli olisi pystynyt pitämään palkkalistoillaan tuottavuusohjelman salliman määrän, valtiovarainministeriön budjettiosasto ei olisi pystynyt kiristämään tuottavuusohjelman tavoitetta.

Tullin osalta määrärahojen yhteys henkilötyövuosivähennystavoitteisiin on ollut vaikeammin ennakoitava kuin Opetushallituksen tapauksessa, jossa määrärahavähennys on ollut joka vuosi samansuuruinen eikä henkilötyövuosivähennysvelvoite ole kasvanut vuosien varrella. Tullin osalta tarkastuksessa pyrittiin selvittämään, millä perusteilla määrärahavähennys on eri vuosina mitoitettu. Valtiovarainministeriön budjettiosaston vastauksen mukaan Tullin osalta on alkuvaiheessa jätetty puolet laskennallisesta 40 000 euron henkilötyövuosihinnasta virastolle ja puolet leikattu pois, myöhemmin koko summa on leikattu siten, että puolet on siirretty ministeriön

tuottavuusmomentille, josta tuottavuushankkeita rahoitetaan. Vuonna 2009 on ollut käytössä vanha menetelmä, jossa toinen puoli jätettiin virastolle ja vuosina 2010–2011 vähennyksissä on ollut mukana sekä vanhaa menetelmää että uutta, jossa koko summa on leikattu pois. Kaiken kaikkiaan näyttää siltä, että tilanne ei ole ollut Tullin näkökulmasta helposti ennakoitavissa.⁸⁹

3.4.3 Suunniteltu tuottavuuspotentiaali

Tässä luvussa käsitellään sitä, millaiseen tuottavuuspotentiaaliin vähennystavoite on perustunut.

Tullin henkilöstösuunnitelma ja valtiovarainministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma

Tulli laati henkilöstösuunnitelman vuosille 2006–2011 30.8.2005 tilanteessa, jossa vaaditun resurssisäästön uskottiin vielä olevan puolet poistumasta eli suunnitelman mukaan 228 henkilötyövuotta. Henkilöstösuunnitelmassaan Tullilaitos totesi, että tehtävien vähentymisen tuomat resurssisäästöt ovat 134 henkilötyövuotta. Lukema koostui seuraavista osista: Autoverolain yksinkertaistaminen (-42), Vientitullausjärjestelmän uusiminen (-40), Sopeuttaminen EU:n laajentumisen vaikutuksiin (-30), Taloushallinnon palvelukeskukseen siirtyminen (-15), Ahvenanmaan verorajajärjestelyjen yksinkertaistaminen (-7). Näiden resurssisäästöjen lisäksi Tulli listasi toimintaympäristön muutosten aiheuttamia tiedossa olevia lisäresurssitarpeita, joita liittyi viiteen kokonaisuuteen. Niistä kahdesta oli ennakkoarvio yhteensä 42 henkilön lisätarpeesta ja muista kolmesta ei vielä arvioitu lisätarvetta henkilömäärinä. Lisätarpeita ei kuitenkaan ole huomioitu Valtiovarainministeriön jatkovalmistelussa, vaan pääperiaatteena on ollut se, että lisääntyneet tehtävät hoidetaan olemassa olevalla henkilöstöllä.

Tullin laatima henkilöstösuunnitelma ja Tullin ja Valtiovarainministeriön väliset keskustelut olivat pohjana, kun Tullin vähennystavoitteita käsiteltiin Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelmassa vuosille 2006–2011 14.10.2005. Siinä Tullin säästökseen on arvioitu 162 henkilö-

⁸⁹ Vuoden 2007 talousarvioesityksessä Tullin henkilötyövuosivähennysvelvoite oli vain kahdeksan henkilötyövuotta eikä sen osalta ilmoitettu euromääräistä vähennystä. Vuodesta 2008 alkaen vähennyksiä on tehty talousarvioesityksissä seuraavasti: 2008: 40 718,75 e/htv; 2009 19 500 e/htv; 2010 28 753 e/htv ja verohallinnosta johtuvasta osasta 22 520 e/htv; 2011 45 000 e/htv, mutta verohallinnosta johtuva 40 henkilötyövuoden lisätavoite ilman euromääräistä vähennystä.

työvuotta, joka saavutettaisiin "uusien toimintamallien käyttöönotolla, prosessien tehostamisella, lainsäädäntöä yksinkertaistamalla ja tukitoimintoja uudelleen organisoimalla". Tuottavuusohjelma-asiakirja erittelee vain vientitullauksesta, autoverotuksesta ja palvelukeskusasiakkuudesta syntyvät säästöt. Vientitullauksen ja palvelukeskukseen siirtymisen säästöarviot ovat samat kuin Tullin henkilöstösuunnitelmassa, mutta autoverotuksen osalta säästöarvio on 28 henkilötyövuotta suurempi: "Autoverolain muutoksen täytäntöönpano lisäsi henkilötyövuosia noin 60:stä 130:een. Autoverolain yksinkertaistaminen mahdollistaa Tullin arvion mukaan noin 70 htv:n kustannussäästön suunnittelujakson aikana."

Autoverotusta koskeva Tullin alkuperäinen 42 htv:n säästöarvio muuttui siis valtiovarainministeriön mukaan täysimääräiseksi eli autoverolain muutoksen aiheuttama 70 henkilötyövuoden lisäys voitaisiin kokonaisuudessaan vähentää, jos lakia yksinkertaistettaisiin. Tullin toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2007–2011⁹⁰, sisältää vain 35 henkilötyövuoden säästöarvion autoverotustoiminnon kehittämistä. Ero syntyy siitä, ettei TTS:ssä mainita autoverotuksen yksinkertaistamista, vaan toimintaprosessien kehittäminen, uusittujen verotusjärjestelmien käyttöönotto ja sähköisen asioinnin laajentaminen. Toiminta- ja resurssikartoitustyöryhmän raportti vuodelta 2006 on yhteneväinen TTS:n kanssa eli odotuksena on 35 henkilötyövuoden tehostamismahdollisuus⁹¹, jos käteisasiakkaiden verotuspäätösten määrä vähenee, uudet tietojärjestelmät otetaan käyttöön ja jos lainsäädäntö pysyy pääosin nykyisellään.

Tullin TTS vuosille 2007–2011 on aiempien suunnitelmien kanssa yhteneväinen vientitullauksen (-40 htv), Ahvenanmaan verorajajärjestelyjen (-7 htv) ja palvelukeskusasiakkuuden (-15 htv) osalta. Tullin henkilöstösuunnitelmassa sopeuttamisen EU:n laajentumisen vaikutuksiin ajateltiin vähentävän henkilötyön tarvetta 30 henkilötyövuotta, kun taas TTS-asiakirja mainitsee, että 10 henkilötyövuotta kohdennetaan uudelleen vuoden 2007 aikana, jolloin EU-laajenemiseen liittynyt resurssien väheneminen on viety loppuun VM:n kanssa sovitun mukaisesti vuoden 2007 aikana.

Poliittisella tasolla hyväksytty tuottavuuspotentiaali

Hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta hyväksyi 6.6.2006 käsitelyssään Tullilaitosta koskevan tuottavuustavoitteen: "Tullilaitoksen toimintoja tehostetaan kehittämällä tietojärjestelmiä ja toimintaprosesseja

⁹⁰ TTS on laadittu 16.11.2005 ja muokattu 29.11.2005 pidetyn palaverin palautteen perusteella.

⁹¹ Arvio sivulla 44 luvussa "tuottavuusohjelman toteuttaminen".

siten, että saadaan aikaan yhtenäisiä tietoverkkoja ja toimintoketjuja laitoksen asiakkaiden ja muiden yhteistyökumppaneiden kanssa ja voidaan käyttää tehokkaammin hyväksi tietoja eri lähteistä, sekä kehitetään asiakashallintaa ja tehostetaan riskien hallintaa. Yksinkertaistetaan Ahvenanmaan verorajajärjestelyjä. Käytettyjen tuontiautojen verotusmenettelyjä yksinkertaistetaan verotuottoa vaarantamatta. Vientitullausjärjestelmä uudistetaan. Tullin ja rajavartiolaitoksen sekä poliisin toimintoja ja voimavarojen käyttöä sovitetaan yhteen. (-170 htv)" Käytettyjen autojen verotusta koskeva lause muuttui 9.11.2007 talouspoliittisen ministerivaliokunnan asiakirjassa muotoon: "Käytettyjä autoja koskevia muutoksenhakumenettelyjä selkiinnytetään."

Verrattuna Tullin henkilöstösuunnitelmaan ja valtiovarainministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelmaan, uutta talouspoliittisen ministerivaliokunnan hyväksymässä toimenpidelistassa oli se, että myös PTR-yhteistyöstä saavutettaisiin säästöä. Arvioidun säästön suuruutta ei asiakirjoissa mainita, mutta sen voi arvioida pieneksi sillä perusteella, että tuottavuusohjelma-asiakirjassa säästöarvio oli 162 ilman mainintaa PTR-yhteistyöstä.

Tuottavuusyhteistyösopimukset

Tulli on solminut valtiovarainministeriön kanssa kaksi tuottavuusyhteistyösopimusta. Sopimus tarkoittaa käytännössä sitä, että valtiovarainministeriö myöntää hankkeelle Tuottavuuden edistäminen -määrärahaa, mutta määrärahan saanut virasto maksaa sijoituksen takaisin henkilötöyvuosisäästöä vastaavina vähennyksinä kehyksestä. Toinen tuottavuusyhteistyösopimuksen kohteista on ollut jo edellä mainittu vientitullauksen uusiminen. 15.11.2007 solmitussa sopimuksessa henkilötöyvuosivaikutusta koskeva arvio oli sama kuin aiemmissa suunnitelmissa eli 40 henkilötöyvuotta.⁹² Henkilöstösäästöjen aikatauluksi täsmennettiin vuoteen 2011 mennessä, pitäen vertailuvuotena vuoden 2005 tasoa.

Toinen hanke, johon Tulli on saanut osittaisrahoituksena Tuottavuuden edistäminen -määrärahaa, on ollut tuonnin nettitullaus. Tuonnin nettitullauksesta ei kuitenkaan odotettu säästöjä vielä edellä kuvatussa suunnitteluvaiheessa. Tullin tilinpäätöksessä vuodelta 2006 todetaan, että "Sähköisesti Tullille saapuvien tuonnin tullausilmoitusten osuus (73 %) on jo niin

⁹² Tullin laatimassa perustelumuistiossa säästöksi on arvioitu 58 htv:tä, josta on nettovaikutuksen saamiseksi vähennettävä 20 htv:n lisäys vientimenettelyn päättämiseen liittyviin toimintoihin. Näin ollen 38 henkilötöyvuotta on pyöristetty 40:een.

korkea, ettei lisäsähköistäminen lisää tuottavuutta, tuo esimerkiksi resurssisäästöjä Tullissa, vaan käytettäviin resursseihin voidaan vaikuttaa mm. keskittämällä tiettyjä tehtäviä." Myöhemmin, kun tuottavuusyhteistyösopimus solmittiin 22.9.2009, arvioitiin, että nettitullauksen lopullinen työajan säästö vuositasolla olisi 14–14,5 henkilötyövuotta. Sopimuksessa todetun aikataulun mukaan järjestelmän tuli olla käytettävissä vaiheittain vuoden 2011 aikana.

Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusasiakkuus

Tulli laskee taloushallinnon palvelukeskushankkeesta koituviksi säästöiksi 15 henkilötyövuotta, jotka sisältyivät sen omaan arvioon 30.8.2005. Tuolloin ei vielä voitu arvioida sitä, kuinka paljon henkilöstöhallinnon osalta olisi odotettavissa säästöjä. Tuottavuuspotentiaalia arvioitaessa nuo 15 henkilötyövuotta ovat sisältyneet vuoden 2006 kehyspäätöksen mukaiseen 172 henkilötyövuoden vähennysvelvoitteeseen. Valtiovarainministeriö kohdensi kuitenkin aiemmin kohdentamattomiksi mainitut palvelukeskusvähennykset hallinnonalansa virastojen kesken vuoden 2007 kehyksessä siten, että Tullin osuudeksi tuli 20 henkilötyövuotta. Tämä herättää kysymyksen siitä, onko taloushallinnon palvelukeskuksen potentiaali tullut lasketuksi kahteen kertaan, alkuperäisessä vähennystavoitteessa ja "aiemmin kohdentamattomassa". Tällä ei kuitenkaan ole suurta merkitystä sen vuoksi, että valtion tuottavuusohjelmassa on tyypillisesti ongelmana se, että vähennysten kokonaismäärä ei ole aukottomasti yhteydessä arvioituihin tuottavuuspotentiaaleihin. Tuottavuusohjelman alkuvaiheessa pyrittiin siihen, että tunnistetaan toimenpidetasolla, kuinka paljon mikäkin toimenpide vapauttaa työpanosta, mutta siihen ei koskaan kattavasti pystytty ja tuottavuusohjelman edetessä ohjelman toteutusta valvova valtiovarainministeriö on tyytynyt seuraamaan pelkkiä henkilötyövuosimääriä.⁹³

Yhteenveto

Tullin osalta näyttää siltä, että alkuperäinen, 170 henkilötyövuoden vähennystavoite perustui pääosin tuottavuuspotentiaaliarvioihin. Tässä luvussa esitetystä suunnitteluvaiheen dokumentaatiosta voisi päätellä, että seuraavilla toimenpiteillä piti päästä 97–167 henkilötyövuoden vähennykseen (suluisissa suunnitteluvaiheen arvio säästöstä): Autoverolain yksinkertaistaminen/Käytettyjä autoja koskevien muutoksenhakumenettelyjen selkiinntäminen (35–70), Vientitullausjärjestelmän uusiminen (40),

⁹³ VTV 207/2010.

Sopeuttaminen EU:n laajentumisen vaikutuksiin (30 tai uudelleen kohdennusta), Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen siirtyminen (15–20) ja Ahvenanmaan verorajajärjestelyjen yksinkertaistaminen (7). PTR-yhteistyön syventäminen samoin kuin lause "Tullilaitoksen toimintoja tehostetaan kehittämällä tietojärjestelmiä ja toimintaprosesseja siten, että saadaan aikaan yhtenäisiä tietoverkkoja ja toimintoketjuja laitoksen asiakkaiden ja muiden yhteistyökumppaneiden kanssa ja voidaan käyttää tehokkaammin hyväksi tietoja eri lähteistä, sekä kehitetään asiakashallintaa ja tehostetaan riskien hallintaa." eivät sisältäneet henkilötyövuosimääräistä arviota suunnitteluvaiheen dokumentaatiossa. Tarkastuksessa ei ole kyetty selvittämään, mitä toimenpiteitä yllä siteerattu lause tarkoittaa, joten jatkotarkastelu rajataan täsmällisemmin mainittuihin vähennyspotentiaaleihin.

Myöhemmin määritellyt lisävähennystavoitteet eli 50 henkilötyövuotta vuoden 2009 kehyksessä ja 47 henkilötyövuotta vuoden 2011 talousarvioesityksessä, eivät ole perustuneet vastaavalla tavalla arvioituihin potentiaaleihin. Ne perustuivat uusien aluehallintovirastojen ja Verohallinnon vaikeuksiin toteuttaa omaa henkilötyövuosivähennysvelvoitettaan eikä niitä pyrittykään perustelemaan Tullin tuottavuuspotentiaalilla.

3.4.4 Suunnitellun tuottavuuspotentiaalnin toteutuminen

Alla on jäsenetty toimenpiteittäin, onko suunnitteluvaiheessa tunnistettuja potentiaaleja todellisuudessa vapautunut.

Autoverolain yksinkertaistaminen/Käytettyjä autoja koskevien muutoksenhakumenettelyjen selkiinnyttäminen (säästöarvio 35–70 htv)

Tullihallituksen mukaan autoverotusta koskevat säästöpotentiaalit olivat realistisia, mutta niiden perustana olevat muutokset eivät ole toteutuneet. Autoverotusprosessi on ennallaan eli ei ole siirrytty katsastusasemalla tehtävään tietojen keruuseen eikä ole otettu käyttöön sähköistä ilmoitusjärjestelmää. Näin ollen tuottavuuden parantumiseen perustuvia henkilötyövuosisäästöjä ei ole syntynyt. Epävarmuus Tullin verotustehtävien mahdollisesta siirtymisestä Verohallintoon käytännössä pysäytti tietojärjestelmiin liittyvät uudistuskaavailut. Tarkastusajankohtana oli kuitenkin käynnissä selvitys siitä, voitaisiinko autoverotusprosessia muuttaa siten, että autoverotusasia tulisi vireille rekisteröintikatsastuksen kautta ja että verotuksessa tarvittavat tiedot välittyisivät sähköisesti Trafín järjestelmästä autoverotuksen käyttöön. Tullihallituksen arvion mukaan tämä muutos vähentäisi henkilötyövuosien tarvetta autoverotuksessa.

Autoverotusmenettelyyn ei ole tehty sellaisia lainsäädäntömuutoksia, jotka olisivat Tullihallituksen mukaan vähentäneet henkilötyövuositarvetta. Välillistä vaikutusta oikaisuvaatimusten määrään on kuitenkin voinut olla lakimuutoksilla 21.12.2007/1292 ja 25.4.2008/267. Niistä ensimmäinen muutti henkilöautojen verotuksen CO₂-päästöperusteiseksi ja jälkimmäinen nopeutti autoverotuspäätöksen lainvoimaiseksi tuloa tilanteissa, joissa päätökseen oli haettu muutosta. Tullin arvion mukaan oikaisuvaatimusten määrän vähentyminen on ensisijaisesti johtunut siitä, että käytettyjen ajoneuvojen arvonmäärittäminen uudistettiin siten, että Tulli otti 1.6.2007 käyttöön oman tilastollisen arvonmäärittäytksen, joka täyttää hallintotuomioistuimien asettamat vaatimukset. Oikaisuvaatimusten vähentyminen näkyy kuitenkin viiveellä henkilötyövuositarpeessa.

Tulli ei erikseen tilastoi käytettyjen ajoneuvojen verotukseen käytettyjä henkilötyövuosia. Karkea arvio voidaan kuitenkin esittää siten, että vähennetään Hangon tullin autoverotuksen henkilötyövuosimäärä tullipiireissä kaiken kaikkiaan autoverotukseen käytetyistä henkilötyövuosista, koska rekisteröityjen asiamiesten verotus on keskitetty Hankoon. Rekisteröidyt asiamiehet tuovat maahan pääasiassa uusia ajoneuvoja ja suurin osa uusista tuoduista ajoneuvoista puolestaan on rekisteröityjen asiamiesten tuomia. Taulukkoon 13 on koottu tällä tavoin laskettu arvio.

TAULUKKO 13. Käytettyjen ajoneuvojen ensiverotukseen ja oikaisuun käytetyt henkilötyövuodet tullipiireissä vuosina 2006–2010 (Tullihallituksen arvio).

2006	2007	2008	2009	2010
82	79	85	100	75

Taulukon 13 lukuihin vaikuttaa se, että vuonna 2009 oikaisujen purkamiseen osoitettiin lisäresursseja. Lisäresursseja oli käytettävissä myös vuonna 2010, mutta ei tarpeeksi suhteessa tarpeeseen, koska Tullin sisäisellä haulla ei löytynyt tarpeeksi halukkaita eikä Tullin määrärahatilanne mahdollistanut ulkoista rekrytointia. Näin ollen vuodesta 2006 vuoteen 2010 vähentynyttä seitsemää henkilötyövuotta ei voida pitää tuottavuustoimenpiteenä.

Vientitullausjärjestelmän uusiminen (säästöarvio 40 htv)

Vientitullausjärjestelmän uusiminen kytkeytyy EU-tason pyrkimykseen helpottaa yritysten tulliasiointia ja parantaa yhteisötason riskienhallintaa tullialueen ulkorajoilla. Suomessa käytössä ollut vientitullausjärjestelmä oli vanhentunut ja Suomi oli sitoutunut EU-tasolla sovittuun säh-

köisen Tullin kehittämisaikatauluun. Tietojärjestelmä uudistus valmistui kahdessa vaiheessa siten, että vuoden 2008 lopulla otettiin käyttöön sanomapohjainen asiointi ja 1.10.2009 alkaen tuli mahdolliseksi antaa vienti-ilmoitus web-pohjaisesti. Sähköinen vienti-ilmoitus tuli pakolliseksi 1.11.2009⁹⁴ ja vuoden 2009 lopulla yli 95 prosenttia vienti-ilmoituksista annettiin sähköisesti joko sanomamuodossa tai Web-lomaketta käyttäen.⁹⁵ Vuoden 2010 lopussa osuus oli jo 99 prosenttia.⁹⁶

Vientitullauksesta on vapautunut 36 henkilötyövuotta verrattaessa vuosia 2005 ja 2010. Prosentuaalisesti vähennys on 35 prosenttia. Sähköiset vienti-ilmoitukset käsitellään keskitetysti Helsingissä ja Turussa. Pakollinen sähköinen ilmoittaminen ja ilmoitusten keskitetty käsittely ovat vähentäneet asiakaspalvelun tarvetta tullitoimipaikoissa.

Vientiin käytettyjen henkilötyövuosien vähentyminen näyttäisi aidosti johtuvan sähköisestä asioinnista, vaikka taantuma osuikin uudistuksen kanssa samaan aikaan. Vienti-ilmoitusten määrä väheni vuodesta 2008 vuoteen 2009 12,5 prosenttia ja samanaikaisesti vientiin käytetyt henkilötyövuodet vähenivät 18 prosenttia. Vientiin käytetyt henkilötyövuodet vähenivät kuitenkin seuraavana vuonna vielä nopeammin, sillä vähennyistä oli 21 prosenttia vuodesta 2009 vuoteen 2010, vaikka vienti-ilmoitusten määrä lisääntyi 22 prosenttia. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että sähköisessä käsittelymallissa ulkomaankaupan volyymivaihteluilla ei enää ole merkittävää vaikutusta työmäärään. Suurin osa ilmoituksista käsitellään automaattisesti siten, että asiakas saa hyväksyvän vastauksen automaattisesti paluuviestinä.

Vuonna 2010 vientiin kirjattiin 66 henkilötyövuotta vastaava työpanos. Viennin lukuihin sisältyy itärajalta manuaalisesti tapahtuva viennin päättäminen, jota ei aiemmin pystytty vastaavasti erottelemaan vientitapahtumaksi, vaan se on tullut todennäköisimmin kirjatuksi valvonnan työmäärään. Päättämisestä aiheutuva työmäärän lisääntyminen otettiin kuitenkin huomioon tuottavuuspotentiaalia arvioitaessa, sillä arvio säästöstä oli 58 henkilötyövuotta vähennettynä vientimenettelyn päättämiseen liittyvien toimintojen vaatimalla 20 henkilötyövuodella. Tullin näin laskema säästöarvio oli 38 htv, joka pyöristettiin 40:ksi. 40 henkilötyövuoden säästöta-

⁹⁴ EU:n lainsäädäntö olisi edellyttänyt, että kaikki vientitavarailmoitukset olisi pitänyt antaa sähköisenä 1.7.2009. Suomen osalta aikataulu viivästyi, koska uudistukseen liittyi kokonaan vanhan järjestelmän korvaavan vientitullausjärjestelmän rakentaminen. Pienyrityksille ja satunnaisille viejille soveltuva web-pohjainen asiointi valmistui 1.10.2009.

⁹⁵ Tullin tilinpäätös 2009.

⁹⁶ Tullin tilinpäätös 2010.

voitteen saavuttamiseksi riittää siis neljän henkilötyövuoden vähennys vuonna 2011.

Sopeuttaminen EU:n laajentumisen vaikutuksiin (säästöarvio 30 htv)

Tullin henkilöstösuunnitelman 30.8.2005 mukaan sopeuttamisen EU:n laajentumisen vaikutuksiin tuli vähentää 20 henkilötyövuotta vuonna 2006 ja 10 henkilötyövuotta vuonna 2007. Sopeuttamistoimien vaikutus tuottavuusohjelman edellyttämiin vähennyksiin arvioitiin siis 30 henkilötyövuoden suuruiseksi.

Marraskuussa 2005 päivätyn TTS:n mukaan kyse ei kuitenkaan ollut vähennyksistä, vaan uudelleen kohdennuksista. Sen mukaan Tulli laski syksyllä 2004, että EU:n laajentumisen johdosta vapautuu 110 henkilötyövuotta tulliselvitystehtävistä.⁹⁷ TTS:n mukaan vähennys sovittiin kohdistettavaksi transitoliikenteeseen itärajan ruuhkautuneissa toimipaikoissa sekä henkilöresurssien lisäämiseen yhteiskunnan suojaamistehtävissä. Valtiovarainministeriön ja tullilaitoksen välisessä tulostavoiteasiakirjassa vuodelle 2006 mainitaan 20 henkilötyövuoden uudelleenkohdennuksista ja vuosien 2007–2011 TTS:ssä mainitaan 10 henkilötyövuoden uudelleenkohdennukset vuonna 2007. Lisäksi, kun katsotaan Tullin henkilötyövuosikehitystä vuosina 2006 ja 2007, havaitaan, että kokonaisuutena lisäystä tuli vuonna 2006 16 henkilötyövuotta ja vuonna 2007 vähennystä kahdeksan henkilötyövuotta (kahden vuoden netto +8). Näin ollen sopeuttaminen EU:n laajentumisen vaikutuksiin ei varsinaisesti vähentänyt kokonaishenkilötyövuosimäärää. Kyse on kuitenkin ollut merkittävästä uudelleen kohdentamisesta, jossa resursseja on vähennetty sieltä, mistä niitä ei enää tarvita ja lisätty sinne, missä niitä tarvitaan. Eteläistä ja Läntistä tullipiiriä supistettiin, kun tullaukset vähenivät, kun taas Itäinen tullipiiri tarvitsi lisää resursseja kasvaneen transitoliikenteen hoitamiseen. Siirtymiä tapahtui myös tulliselvitystehtävistä tullivalvontaan, koska EU:n laajentuminen johti myös tullivalvonnan roolin korostumiseen.

Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksiin siirtyminen (säästöarvio 15–20 htv)

Taloushallinnon osalta palvelukeskuksen asiakkaaksi siirtyminen on tapahtunut vaiheittain. 1.11.2007 alkoi Tullin ostolaskujen perustietojen talentaminen ja reititys palvelukeskuksessa Tullin laskuvastaaaville sekä Rondon pääkäyttäjätöiminnot. Suurempi muutos toteutui 1.5.2010, kun

⁹⁷ Ks. myös TTS vuosille 2006–2009 (7.12.2004).

maksuliikenne siirtyi palvelukeskuksen hoidettavaksi. Samaten siirryttiin ostolaskujen osalta kokonaan palvelukeskuksen asiakkaaksi. Taloushallinnosta on vielä siirtymättä laskutus, myyntireskontra, kirjanpito ja käyttöomaisuusasiat, joiden osalta Tulli odottaa Kieku-ratkaisua, koska Tullin tietojärjestelmä on Palkeiden tarpeisiin nähden vanhentunut.

Henkilöstöhallinnon osalta palvelukeskuksen hoidettaviksi siirtyivät 1.5.2010 henkilö-, virka-, ja tehtävätietojen sekä palvelussuhdetietojen ylläpito, vuosiloma- ja poissaolotietojen ylläpitäminen, palkanlaskenta, palkkionlaskenta, henkilöstöhallinnon raportointi ja tilastointi sekä henkilöstöhallinnon järjestelmien pääkäyttäjätöiminnot.

Merkittävin muutos tapahtui siis vasta 1.5.2010, jolloin vuoden 2010 henkilötyövuosietoihin on vielä kertynyt neljän kuukauden täysimääräinen työaika ja siirtymävaiheen vaatimaa työaika. Siirtymävaiheessa on ollut Tullin osalta samankaltaisia ongelmia kuin Opetushallituksen osalta on luvussa 3.3.4 raportoitu. Virheiden selvittämisestä on aiheutunut ylimääräistä työtä ja henkilöstöhallinnossa työmäärä ei olennaisesti vähentynyt, koska aiemmin tiedot tallennettiin itse suoraan järjestelmään, nyt ne kootaan ja lähetetään Palkeisiin tallennettavaksi.

Tullilaitoksen osalta talous- ja henkilöstöhallinnon henkilötyövuosiseuranta vaikeuttaa lisäksi se, että talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä hoidetaan Tullihallituksen lisäksi tullipiireissä. Työajankirjausjärjestelmästä saatavien tietojen perusteella voidaan esittää suuntaa antavia arvioita, mutta lukujen ongelma on se, että ne sisältävät kaiken talous- ja henkilöstöhallinnon työn ja lisäksi myös muiden yksiköiden tekemät työajankirjaukset talous- ja henkilöstöhallintoon. Niistä ei siis pysty erittelemään, kuinka paljon palvelukeskusprosesseihin liittyvä työ on vähentynyt Tullissa. Opetushallituksen tapauksessa havaittiin, että suurimmat vähenemät olivat tapahtuneet muissa kuin palvelukeskuksen palveluvalikoimaan kuuluvissa operatiivisissa taloushallinnon prosesseissa.

TAULUKKO 14. Talous- ja henkilöstöhallintoon käytetyt henkilötyövuodet 2006–2010.

Nettokirjaukset tehtäville	2006	2007	2008	2009	2010	Muutos 2006–2010	Muutos 2009–2010
Taloushallinto							
Tullihallitus	Työajan kirjaus ei käytössä			12,8	11,5		- 1,3
Aluehallinto	39,7	36,6	34,0	29,9	28,6	- 11,1	- 1,4
Yhteensä				42,8	40,1		- 2,7
Henkilöstöhallinto							
Tullihallitus	Työajan kirjaus ei käytössä			8,6	8,0		- 0,7
Aluehallinto	23,6	23,5	24,7	24,0	23,0	- 0,6	- 1,1
Yhteensä				32,7	31,0		- 1,7

Taulukosta 14 havaitaan, että aluehallinnossa taloushallintoon käytettävät henkilötyövuodet ovat vähentyneet 11 henkilötyövuodella vuodesta 2006 vuoteen 2010 ja henkilöstöhallinnon osalta vähennystä on ollut vain 0,6 henkilötyövuotta. Kun tarkastellaan vuosikohtaisten vähennysten yhteyttä palvelukeskusasiakkuuden aikatauluihin niin vuodesta 2007 vuoteen 2008 aluehallinnon vähennys oli kaksi henkilötyövuotta, mikä voi liittyä siihen, että kun ostolaskujen käsittely alkoi osittain palvelukeskuksessa vuoden 2007 lopulla, se näkyy vuoden 2008 henkilötyövuosikäytössä vähentymisenä. Lukujen tulkintaa sotkee kuitenkin se, että samanaikaisesti taloushallinnon tehtäviä keskitettiin piireistä Tullihallitukseen.⁹⁸ Aluehallinnon osalta näyttäisi siltä, että suurin vuosittainen vähenemä vuodesta 2008 vuoteen 2009 (4,1 htv) ei omaa yhteyttä palvelukeskusaikatauluihin. Vuonna 2010 palvelukeskusasiakkuus puolestaan ei vielä näy täysin määräisesti.

Tullihallituksen osalta ei ole käytettävissä työajankirjaustietoja aiemmilta vuosilta, mutta vuodesta 2009 vuoteen 2010 taloushallinnon työajan kirjaukset ovat vähentyneet 1,3 henkilötyövuodella ja henkilöstöhallinnon kirjaukset 0,7 henkilötyövuodella. Tullihallituksen osalta tarkastuksessa oli käytettävissä lisäksi yksikkökohtaiset henkilötyövuositiedot, joiden mukaan talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviin käytetyt henkilötyövuodet

⁹⁸ Tullihallituksen taloushallintoyksikkö kasvoikin vuosina 2008 ja 2009, mutta suurin osa muutoksesta selittyy Tullihallituksen sisäisillä siirroilla.

eivät ole yksikön henkilöstömäärän mukaan tarkasteltuna vähentyneet vuodesta 2005 vuoteen 2010. Taloushallinto-yksikkö on kasvanut 7,7 henkilötyövuodella, mutta tämän lisäyksen selittää pääasiassa kuuden henkilötyövuoden siirtymä hallintopalveluista vuonna 2008. Verrattaessa vuosia 2009 ja 2010 taloushallintoyksikön vähenemä on ollut 0,3 henkilötyövuotta ja henkilöstöhallinnon vähenemä 1,1 henkilötyövuotta.

Henkilötyövuosisäästöä arvioitaessa on huomioitava se, että Palkeet käyttää Tullin henkilöstö- ja taloushallinnon hoitamiseen vuositasona noin seitsemän henkilötyövuotta nykyisellä palvelukokonaisuudella.⁹⁹ Jotta palvelukeskusasiakkuus toisi säästöä valtionhallinnon henkilötyövuosikäyttöön, Tullilaitoksessa olisi pitänyt vähentyä vähintään seitsemän henkilötyövuotta. Koska luvuista ei vielä voi tehdä kuin suuntaa antavia johtopäätöksiä säästöistä, tässä tukeudutaan Tullin omaan arvioon, jonka mukaan Palkeista johtuva vähentymä Tullissa on noin seitsemän henkilötyövuotta tai hieman vähemmän. Toistaiseksi ollaan siis siirtymävaiheessa, jossa Tulli on säästänyt muutamia henkilötyövuosia, mutta vastaava määrä tarvitaan palvelukeskuksessa.

Suhteessa alkuperäiseen 15–20 henkilötyövuoden säästöarvioon on huomioitava, että se koski vain Tullissa tapahtuvaa säästöä huomioimatta palvelukeskuksessa syntyvää työtä ja että arvio sisälsi myös ne työvaiheet, jotka vielä ovat siirtymättä Palkeisiin. Tullin arvion mukaan säästöarvioon voidaan päästä organisaatiomuutoksen ja resurssien uudelleenkohdentamisen avulla, ei pelkästään sillä, että tehtävät siirtyvät palvelukeskukseen.

Ahvenanmaan verorajajärjestelyjen yksinkertaistaminen (säästöarvio 7 htv)

Manner-Suomen ja Ahvenanmaan välinen veroraja tuli voimaan 1.3.1997. Tuolloin verorajaan liittyvät järjestelyt jaettiin Ahvenanmaan tullipiiriin ja Läntisen tullipiirin kesken siten, että Läntinen tullipiiri hoiti verorajanumeroiden myöntämisen, rekisteröityjen asiakkaiden ilmoitusten käsittelyn ja verojen perimisen. Ahvenanmaan tullipiiri hoiti neuvonnan ja koulutuksen sekä käteisasiakkaat ja veroraja-asiakirjojen arkistoinnin.

Vuonna 2006 aloitettiin selvitys siitä, miten veroraja-asioiden hoitaminen saataisiin siirrettyä kokonaan Ahvenanmaalle. Alkuvaiheessa Kustavin ja Korppoon tulliasemien henkilöstöä alettiin sijoittaa muihin tehtäviin

⁹⁹ *Palvelukeskuksessa Tullin talous- ja henkilöstöhallintoon käytetty työmäärätooteuma vuonna 2010 arvioitiin 7,2 henkilötyövuoden suuruiseksi vuositasona. Arvion perusteena oli taloushallinnon 9 kuukauden toteuma ja henkilöstöhallinnon viiden kuukauden toteuma. Lähde: Tulli-Palkeet Sopimusohjausryhmän kokouksen aineisto 24.11.2010.*

Läntisessä tullipiirissä ja aukioloaika muuttui virka-ajan mukaiseksi. Kustaviin, Korpposeen ja Ahvenanmaan Långnäsiin asennettiin lukittavat postilaatikot, joihin rajadokumentit voitiin jättää ilman asiointia tullitoimipisteessä. Långnäsin tulliasemaa pidettiin auki enää vain tarpeen vaatiessa. Kustavista ja Korppoosta tullitoimipaikat lakkautettiin 1.1.2009 alkaen.

Lokakuussa 2008 työryhmä päätyi siihen, että veroraja-asioiden käsittely siirretään kokonaisuudessaan Ahvenanmaalle. Tulli sai luvan asentaa postilaatikot veroraja-asiakirjojen jättämistä varten kaikkiin maakunnan saaristolauttoihin. 1.1.2009 alkaen kaikki veroraja-asiat siirrettiin Ahvenanmaan tullipiirille ja 15.3.2009 alkaen Läntisen tullipiirin henkilöstöä ei ole enää ollut verorajatehtävissä.

Ahvenanmaan verorajajärjestelyistä koituneet henkilötyövuosisäästöt ovat realisoituneet siis Läntisessä tullipiirissä. Henkilötyövuosina mitattuna säästön suuruus on ollut 13,6 henkilötyövuotta vuodesta 2005 vuoteen 2010. Työmäärä Ahvenanmaalla on lisääntynyt vain 0,6 henkilötyövuoden verran vuodesta 2006 vuoteen 2010.¹⁰⁰ Kaiken kaikkiaan Ahvenanmaan verorajaan liittyviä tehtäviä hoitaa tällä hetkellä 13 henkilötyövuotta vähemmän kuin lähtötilanteessa eli säästö on ollut lähes kaksinkertainen arvioituun seitsemään henkilötyövuoteen nähden.

Henkilötyövuosisäästöt on saavutettu keskittämällä toiminta pelkästään Maarianhaminaan, kun aiemmin työ jakaantui Långnäsin, Kustavin, Korppoon ja Turun kesken. Verorajajärjestelyn yksinkertaistamisen piti alun perin tarkoittaa sekä käsittelyn keskittämistä että uuden tietojärjestelmän käyttöönottoa. Tietojärjestelmän kehitysprojekti kuitenkin pysäytettiin syksyllä 2008 ja sitä on jatkettu uudella projektilla keväästä 2010 alkaen. Henkilötyöpanoksen tarvetta on vähentänyt se, että tullitoimipaikkoja ei tarvitse pitää avoimena veroraja-asiointia varten, vaan asiakirjat jätetään kyseistä tarkoitusta varten varattuihin postilaatikoihin ja ne käsitellään keskitetysti Maarianhaminassa. Maarianhaminan tulli on selviytynyt kasvaneesta työmäärästä sen ansiosta, että ilmoitusten laatu on parantunut merkittävästi. Veroraja-asiakkaille on annettu tarkat toimintaohjeet ja aina kun asiakas toimii vastoin ohjeita, asiakkaalle lähetetään kirje, jossa täsmennetään, mikä meni väärin ja miten pitää jatkossa toimia. Valmiita ohjekirjepohjia on käytössä 18 erilaisiin virhetilanteisiin liittyen.

Työmäärä Ahvenanmaalla on samanaikaisesti lisääntynyt asiakasmäärän kasvun vuoksi. Niin sanottuja kotitullauslupia oli Ahvenanmaalla lokakuussa 2005 25 ja vuoden 2010 lopussa niiden määrä oli 53. Kasvu johtuu postimyyntiyrityksistä. Niinpä esimerkiksi veroraja-asiakirjoina toimivien

¹⁰⁰ Vuoden 2005 osalta Ahvenanmaalta ei ole käytettävissä vertailukelpoista lukuja. Vuonna 2006 verorajatehtäviin käytettiin 1,78 htv ja vuonna 2010 2,37 htv.

postipakettikorttien määrä on nyt 7,5 kertaa suurempi kuin verorajan käyttöönottovuonna 1997 (noin 160 000 verrattuna 1 195 464 vuonna 2010). Rekisteröityjä veroraja-asiakkaita oli alkuun noin 1100, kun nyt niitä on 1725. Käsiteltäviä rahtikirjoja oli vuonna 2010 yhteensä noin 105 000, joista 95 prosenttia arkistoiitiin huolitsijoiden tai yrityksen toimesta. Asiakirjojen määrän kasvua onkin osittain helpottanut se, että vuonna 2002 siirryttiin arkistoinnissa malliin, jossa yrityksen kanssa voidaan sopia arkistointivastuun siirtymisestä yritykselle itselleen.

PTR-yhteistyö

Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyön (PTR) kehittämistä koskevia säästöpotentiaaleja ei ollut arvioitu suunnitteluvaiheessa, mutta yhteistyön lisääminen kuitenkin mainittiin potentiaalina muistiossa, jonka valtiovarainministeriö kokosi hallituksen talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle 6.6.2006 käsittelyä varten. Yhteistyöllä on Tullin sisäisesti suurin vaikutus Tullin rikostorjunnassa. Kolmen viranomaisen yhteinen valtakunnallinen rikostiedustelukeskus ja alueelliset PTR-analyysiryhmät edistävät resurssien yhteiskäyttöä ja ennen kaikkea tiedon yhteiskäyttöä. Lisäksi niin sanotussa kohdevalintamenettelyssä valikoidaan rikostorjunnan kohteita ja perustetaan kolmen viranomaisen yhteisiä tutkintaryhmiä. Tämänäköisestä toiminnasta on vaikea osoittaa, syntyykö siitä henkilötyövuosisäästöjä. Pikemminkin on kyse siitä, että yhteistyö tuottaa lisäarvoa kaikkien PTR-viranomaisten yhteistyön tehostumisena. Yhteistyö alkoi jo ennen tuottavuusohjelmaa sisäisen turvallisuuden ohjelman mukaisesti, mutta käytäntöjen vakiintuminen ja yhteistyön syventyminen osuu tuottavuusohjelman kauteen.

PTR-yhteistyötä harjoitetaan rikostorjunnan ohella tullivalvonnassa. EU:n sisärajoilla Tulli on ollut Viron Schengen-sopimukseen liittymisen jälkeen ainoa viranomainen, joten matkustajavalvonta esimerkiksi Helsingin satamissa on ainoastaan Tullin vastuulla. Käytännössä se tarkoittaa esimerkiksi sitä, että Tulli pyrkii oman työnsä ohella löytämään etsintäkuulutetut henkilöt matkustajavirroista. Poliisi ei ole fyysisesti läsnä rajajamissa, satamissa tai lentokentillä. EU:n ulkorajoilla Rajavartiolaitos valvoo henkilöliikennettä, jolloin Tulli voi keskittyä "tavarapoliisiin" rooliinsa.

Nuijamaan rajanylityspaikka Kaakkois-Suomessa on toiminut pilottina Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyössä. Niin sanotussa NUIJA-hankkeessa koulutettiin 120 tullin- ja rajamiestä toistensa tehtäviin vuoden 2009 aikana. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että tullimies ja rajavartija voisivat hoitaa toistensa tehtäviä ristiin, vaan sitä, että he pystyvät kaista-

valvonnassa toimimaan yhdessä siten, että he osaavat kiinnittää huomiota niihin asioihin, jotka ovat kummankin viranomaisen työssä olennaisia. Jos epäily poikkeavasta toiminnasta herää, vastuuviranomainen jatkaa asian selvittämistä.

Selvimmän mitattava hyöty yhteistyöstä on tullut Rajavartiolaitokselle, jonka ei ole enää tarvinnut pitää rajavartioita tavaraliikenteen terminaalissa passintarkastuksessa. Nuijamaan asemalla on liikenteen sujuvuuden ja turvallisuuden vuoksi eriytetty matkustaja- ja tavaraliikenteen kaistat ja terminaalit. Tullivirkailija tarkastaa raskaan liikenteen kuljettajien passit tavaraliikenteen terminaalissa samalla, kun hän hoitaa tullaukseen tai passitukseen liittyvät rajamuodollisuudet. Näin voidaan menetellä, koska säännöllisesti rajan ylittävien kuljettajien kohdalla ei yleensä ole mitään epäselvyyksiä. Asian käsittely siirretään Rajavartiolaitoksen vastuulle, jos passintarkastuksessa ilmenee jotakin poikkeavaa.

Tullin saama hyöty yhteistyöstä on vaikeammin mitattavaa, mutta tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan yhteistyö kaistojen valvonnassa on tehostanut toimintaa siten, että on mahdollista asettaa painopisteitä, hoitaa tauot ja hoitaa paremmin normaalia valvontaa myös silloin, kun Tulli on työllistetty kohteen tarkastuksen ajan. Voidaan pitää todennäköisenä sitä, että ilman Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyötä Nuijamaan vilkas rajanylitysliikenne olisi edennyt hitaammin ja tullivalvonnan taso olisi heikentynyt. Yhteistyöstä mahdollisesti syntyneitä Tullin henkilöstösäästöjä on kuitenkin vaikeampi arvioida.

Nuijamaalla pilotoitua toimintamallia on pidetty siinä määrin onnistuneena, että vastaavaa yhteistyötä on vireillä Vaalimaan rajanylityspaikalle.

Yhteenveto

Yllä käsitellyistä toteutuneista tuottavuuspotentiaaleista ainoat konkreettisesti henkilötyövuosina vuoden 2010 loppuun mennessä toteutuneet säästöt voitiin osoittaa syntyneen vientitullausjärjestelmän uusimisesta (36 htv), Ahvenanmaan verorajajärjestelyjen keskittämisestä Ahvenanmaalle (13 htv) ja talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusasiakkuudesta (maksimissaan 7 htv). Kun Tullin alkuperäinen henkilötyövuosivähennysvelvoite oli 170, tästä siis 56 eli kolmannes on voitu saavuttaa ennakolta arvioidun tuottavuuspotentiaalini toteutumisen avulla. Suurin potentiaali arvioitiin olevan käytettyjen autojen verotuksessa, 35–70 henkilötyövuotta, mutta säästöä ei ole saavutettu, koska arvion perusteena olleet muutokset eivät ole toteutuneet.

Kaiken kaikkiaan Tulli on kuitenkin vähentänyt jo 233 henkilötyövuotta vuodesta 2005 vuoteen 2010. Seuraavassa luvussa käsitellään, mitä muita

tuottavuustoimenpiteitä Tullissa on tehty kuin niitä, joita vähennysten valmisteluvaiheessa esitettiin. Selvää on, että 233 henkilötyövuoden vähennys ei kaikilta osin perustu siihen, että henkilötyön tarve olisi vähentynyt, vaan osaksi on kyse siitä, että poistumaa ei ole voitu korvata.

3.4.5 Muut tuottavuustoimenpiteet

Tämän luvun aluksi käsitellään sitä, millaisella suunnittelulla Tulli pyrki sopeuttamaan toimintaansa alkuperäiseen henkilötyövuosivähennysvelvoitteeseen ja myöhemmin tulleisiin lisävelvoitteisiin. Luvun pääpaino on kuitenkin siinä, mitä tuottavuustoimenpiteeksi katsottavia toimintamallien muutoksia on kokonaisuutena toteutunut luvussa 3.4.4 käsiteltyjen alkuvaiheessa tunnistettujen potentiaalien lisäksi. Haastattelujen perusteella keskeisimmät keinot selvittää tuottavuusohjelman ja määrärahavajeen aiheuttamasta tarpeesta vähentää henkilötyövuosia ovat sähköinen asiointi ja toiminnan kehittäminen riskianalyysin ja liikkuvien ryhmien avulla. Näiden tuottavuustoimenpiteiden osalta ei ole pyritty systemaattisesti selvittämään niiden henkilötyövuosivaikutuksia. Toimipaikkojen lakkauttaminen, sähköinen tulliselvitys, liikkuvien ryhmien käyttöönotto ja riskianalyysi ovat yhteydessä toisiinsa. Siten esimerkiksi sähköisestä tulliselvityksestä syntyneet henkilötyövuosisäästöt ovat osittain samoja kuin toimipaikkojen lakkauttamisesta syntyneet säästöt.

Tuottavuusohjelman aikainen suunnittelu

Käytännössä tuottavuusohjelman toteuttaminen on ollut pragmaattista selviytymistä henkilötyövuosivähennystavoitteen ja määrärahavajeen paineessa. Tulli on laaja, lähtötilanteessa 2600 työntekijän organisaatio, joka toimii ympäri maata. Ilman systemaattista suunnittelua resurssikartoitusten avulla tuottavuusohjelman vaatimusten toteuttaminen ei olisi onnistunut.

Tullilla oli kokemusta mittavasta resurssikartoituksesta jo EU:hun liittymisen aikoihin, sekä ennakoiden jäsenyyttä että tarkentaen suunnittelua jäsenyyden jälkeen. Vuoden 1996 resurssikartoituksen jälkeen tuli suvantovaihe, kunnes henkilötyövuosivähennysvelvoitteet johtivat isompaan resurssikartoitukseen vuoden 2006 aikana. Tässä suunnitteluvaiheessa ei enää ollut kyse tuottavuuspotentiaalien kartoituksesta ennakoivasti, vaan siitä, miten Tulli pystyy toteuttamaan tuottavuusohjelmassa esitetyn 170 henkilötyövuoden vähennyksen vuoteen 2011 mennessä. Resurssikartoituksen tuloksena syntyi tullipiiri- ja toimipaikkatasolle menevä toiminnollainen suunnitelma resurssien kohdentumisesta vuonna 2011. Rapori-

tissa oli perusteellisesti selvitetty Tullin toimintatapojen muutosta, vaadittavia uudistuksia ja niistä seuraavia henkilötöyvähenennyksiä. Vuoden 2006 resurssikartoitusta kuitenkin vanheni nopeasti, kun valtiovarainministeriö asetti uusia vähennysvelvoitteita.

Vuoden 2009 resurssikartoitukseksi nimitetään toimintamalleja ja resursseja selvittäneen työryhmän esitystä ja sen liitteitä, "Toimintamalli- ja resurssityöryhmän raportti 30.9.2009". Tuossa vaiheessa vähennystavoite vuoteen 2011 mennessä oli kasvanut 170:stä 242:een. Vuoden 2009 resurssikartoituksen aikajänne ulottui kuitenkin vuoteen 2015 asti. Tuolloin vuoden 2015 tuottavuusohjelman mukainen maksimi-htv-määrä oli 2275. Vuonna 2010 tilanne kuitenkin muuttui siten, että maksimi on 2278 jo vuonna 2011. Tämä kuvastaa sitä, miten vaikea Tullin on ollut systemaattisesta suunnittelustaan huolimatta sopeutua alati kasvavaan vähennysvelvoitteeseen.

Myös vuoden 2009 resurssikartoitusta tuotti lopputulemana toimipaikkatasolle menevän henkilötöyvävuosijakauman. Resurssitarve toiminnoittain käsiteltiin perusteellisesti. Raportin ydintä ovat asiakasstrategia, resurssi-strategia ja valvontastrategia. Kutakin toimintoa käsitellään rakenteella visio-tehtävät-htv:t-perustelut. Haastattelujen mukaan toimipaikkatason htv-jakauma syntyi siten, että resurssityöryhmä jakaantui alaryhmiin ja selvitti tulliasemakohtaisesti, mikä on minimimiehitys, jolla tulliselvitys toimii ja mitkä vuorovahvuudet tullivalvontaan tarvitaan. Henkilötarve luonnollisesti vaihtelee voimakkaasti tulliasemien kesken volyymien ja aukioloaikojen mukaan. Aina auki oleva tullitoimipaikka tarvitsee moninkertaisen miehityksen verrattuna arkipäivisin virka-aikoina auki olevaan tullitoimipaikkaan.

Tarkastuksen aineiston keräämisen ajankohtana syksyllä 2010 vuoden 2009 resurssikartoitustakin oli jo vanhentunut ja käynnissä oli palvelu- ja valvontatarveselvitys, jossa selvitettiin toiminnan volyymeja toimipaikoittain. Tullin uuden organisaatorakenteen suunnittelu oli myös käynnissä.

Sähköisen asioinnin laajentuminen

Kokonaisuutena katsoen Tullin tuottavuusohjelmassa merkittävimmät tehostamispotentiaalit liittyvät sähköiseen toimintamalliin. Autoverotuksen ja valmisteverotuksen osalta sähköisen asioinnin kehittäminen on pitkälti pysähtynyt, koska on epävarmuutta siitä, jäävätkö verotustehtävät Tulliin vai siirtyvätkö ne Verohallintoon. Seuraavassa käsiteltävä sähköistäminen kattaa siis vain ulkomaankauppaan liittyvän tulliselvitys- ja passitustoiminnon. Vientitullausjärjestelmän uudistaminen käsiteltiin edellä tar-

kemmin omana kokonaisuutenaan, koska se oli yksi suunnitteluvaiheessa tunnistetuista tuottavuuspotentiaaleista.

Sähköinen tullaus itsessään on EU-tason tavoite. Tavoitteena on, että uusi tullikoodeksi tulisi voimaan vuonna 2013, jolloin sähköinen tullilmoittaminen olisi käytössä kattavasti (eTulli). Ainoastaan matkustajatullaus jäisi paperiseksi. Suomi onkin sitoutunut EU-yhteistyön puitteissa sähköisten järjestelmien kehittämiseen.

Tulliselvityksen sähköinen asiointi vaikuttaa Tullin työhön monin eri tavoin. Kyse ei siis ole pelkästään siitä, että aiemmin paperimuotoisena manuaalisesti käsitelty lomake siirtyy sähköiseen muotoon. EU-tasolla sähköistäminen tukee EU-maiden tullien yhteistoiminnan syventymistä, mahdollistaa yhtenäiset riskienhallinnan menettelyt ja parantaa siten tullivalvonnan tasoa.

Tulliselvityksen sähköistämässä on erotettava sanomapohjainen ja web-pohjainen asiointi. Säännölliset tuojat, erityisesti suuryritykset, ovat jo pitkään käyttäneet sanomapohjaista asiointia tuonti-ilmoittamisessa. Yksityishenkilöitä ja pieniä maahantuojia koskettava suurin uudistus otettiin käyttöön 29.3.2011, jolloin postipakettien tuontitullaus on mahdollista hoitaa sähköisesti. Tuonnin web-ilmoittamisen on arvioitu säästävän 14–14,5 henkilötyövuotta.

Tuonnin sanomien käsittelyä uudistettiin vuonna 2007 siten, että Helsinkiin ja Turkuun perustettiin valtakunnalliset käsittelykeskukset. Kun vientitullausjärjestelmän uudet tietojärjestelmät otettiin käyttöön vuosina 2008–2009, myös vienti-ilmoitukset siirtyivät keskitettyyn käsittelyyn vuoden 2009 aikana. Tullin käsityksen mukaan keskittäminen on merkinnyt kohtelun yhdenmukaistumista ja oikeudenmukaisempaa asioiden käsittelyjärjestystä kuin ennen, sillä ilmoitukset on käsitelty valtakunnallisesti saapumisjärjestyksessä ilmoittajan sijaintipaikasta riippumatta.¹⁰¹ Käsittelykeskus on avoinna 24/7 siten, että Helsinki ja Turku vuorottelevat yöaukiolossa.¹⁰²

Tuontiin käytetyt henkilötyövuodet ovat vähentyneet vuodesta 2005 vuoteen 2010 28 prosenttia (44 htv). Samanaikaisesti sähköisen asioinnin osuus tuonnissa on kasvanut 68 prosentista 77 prosenttiin. Tuontiin käytetyt henkilötyövuodet vähentyivät erityisesti vuodesta 2008 vuoteen 2009, jolloin vähennystä tuli 19 prosenttia. Henkilötyöpanoksen vähenemistä selittää sekä tuonti-ilmoitusten käsittelyn keskittäminen että taantuman johdosta vähentyneet ilmoitusmäärät. Ennen käsittelyn keskittämistä Helsinkiin ja Turkuun, muilla toimipaikoilla sähköisiä ilmoituksia käsittelevät

¹⁰¹ *Tullin tilinpäätös 2008.*

¹⁰² *24/7 toiminta alkoi 29.3.2010.*

henkilöt osallistuivat myös manuaalitullausten käsittelyyn. Kun sähköisten ilmoitusten käsittely poistui muilta toimipaikoilta ja samaan aikaan taantuma vähensi manuaalitullauksia, toimipaikat ovat sopeuttaneet resursseja. On kuitenkin huomattava, että sähköisten käsittelykeskusten aukiolon laajentaminen 24/7 on vaatinut lisäresursseja, joiden turvaaminen on ollut haasteellista. Sen vuoksi tavoitteen mukaisen korkeintaan yhden tunnin käsittelyajan noudattaminen on tuottanut ongelmia, kuten luvun 3.4.6 tarkastelusta ilmenee.

Kolmas keskitetty sähköinen käsittelykeskus perustettiin Tornioon, jossa hoidetaan sähköinen passitus. Sähköinen passitus sinänsä alkoi jo vuonna 2003. Sähköisten tullauskeskusten tapaan passituskeskus palvelee vuorokauden ympäri. Passitus on tavarankuljetuksia ja kansainvälistä kaupankäyntiä helpottava tullimenettely, jonka idea on se, että tavaroita voidaan siirtää passitusalueella tullia tai muita maksuja maksamatta.¹⁰³ Silloin, kun tavara on läpikulkumatalla EU:n ulkopuolelle, esimerkiksi Suomen läpi Venäjälle (transito), se passitetaan TIR-carnet'illa. 1.1.2009 alkaen tuli pakolliseksi antaa sähköinen ilmoitus EU:n alueella tapahtuvissa kuljetuksissa myös TIR-carnet-passituksista. Se ei kuitenkaan poistanut paperisten TIR-carnet-vihkojen tarvetta, vaan Venäjän tullikäytäntöjen vuoksi Suomen puolella on tehtävä vaadittavat leimaukset TIR-carnet-vihkoon. TIR-carnet'n sähköistyminen on pikemminkin lisännyt työmäärää Suomessa, koska uutena vaiheena on tarkistettava sähköisen ilmoituksen ja paperisen TIR-carnet'n vastaavuus ja mahdollisesti myös tallennettava tiedot Tullissa, jos TIR-asiakas ei ole Tullin sähköinen asiakas.

Passituksen osalta käytettyjen henkilötyövuosien määrään vaikuttaa lähinnä Venäjälle suuntautuvien manuaalisten TIR-passitusten määrän kehitys¹⁰⁴ ja se, kuinka perusteellisesti passitukseen liittyvä valvonta suoritetaan. Passitukseen käytettyjen henkilötyövuosien määrä kasvoi vuoteen 2008 saakka kunnes taantuma leikkasi kasvun niin että kokonaisuutena passitukseen käytettävät henkilötyövuodet ovat vähentyneet 13 prosenttia vuodesta 2005 vuoteen 2010 (-17 htv). EU-lainsäädäntö edellyttäisi, että TIR-carnet -yksiköiden sinettien ja sinettikuntoisuuden tarkastusten kattavuus olisi 100 prosenttia, mutta tarkastuskate itärajalla on vain noin viidennes EU:n vaatimasta täyskatteesta. Tästä johtuen passituksen henkilötyövuosimäärä ei kuvasta todellista työpanoksen tarvetta. Itäisen tullipiirin

¹⁰³ *Tullien ja verojen määrän kattava vakuus kuitenkin vaaditaan. Tulliselvitys tapahtuu määränpäätullissa.*

¹⁰⁴ *Kaikista passitusilmoituksista sähköisten osuus on vain 28 prosenttia. (Tullin tilinpäätös 2010, 15.)*

arvio on, että 14 henkilötyövuoden lisäys mahdollistaisi täyskatteellisen TIR-yksiköiden valvonnan.

Taulukkoon 15 on vielä koottu sekä passituksen että tuonnin ja viennin henkilötyövuosikehitys vuodesta 2005 vuoteen 2010. Tuonti oli vielä vuonna 2010 työllistävin tulliselvityksen muoto, mutta web-pohjaisen tuontitullauksen käyttöönotto vuonna 2011 johtanee siihen, että passitus jää Tullia eniten työllistäväksi tullimenettelyksi ainakin niin kauan kuin TIR-carnet-vihkojen käyttö transito-liikenteessä jatkuu. Vihkosta luopuminen ei ole näköpiirissä. Vienti ei manuaalisestikaan tehtynä ollut yhtä henkilötyöntensiivinen kuin tuonti, koska viennissä on vähemmän valvottavia rajoituksia kuin tuonnissa.

TAULUKKO 15. Passitukseen, tuontiin ja vientiin käytetyt henkilötyövuodet vuosina 2005–2010.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005– 2010
Passitus	128	131	131	141	115	111	- 17 (13 %)
Tuonti	158	154	153	145	117	114	- 44 (28 %)
Vienti	102	104	103	102	84	66	- 36 (35 %)

Kaiken kaikkiaan henkilötyövuosia passitukseen ja tulliselvitykseen käytettiin vuonna 2010 97 henkilötyövuotta vähemmän kuin vuonna 2005. Vientitullauksesta vapautuneessa työpanoksessa on selvimmin kyse aidosta tuottavuuspotentiaalista siinä mielessä, että vastaava tai suurempi suorit määrä voidaan hoitaa aiempaa pienemmällä henkilötyöpanoksella sähköisen asioinnin ansiosta. Tuontitullauksessa tuottavuushyötyä ei pidä täysimääräisesti rinnastaa henkilötyövuosisäästöön, koska taantuma vähensi tuonti-ilmoittamisen määrää. Lisäksi, kun sähköistämisen aste oli jo korkea, tuottavuushyödyt ovat olleet pienempiä kuin viennissä ja ne on saavutettu käsittelyä keskittämällä. Passitukseen käytettävien henkilötyövuosien määrä puolestaan on vähentynyt transito-liikenteen vähentymisen johdosta.

Karkea tuottavuusmittari suorite/htv osoittaisi sekä viennin että tuonnin työn tuottavuuden parantuneen, mutta mittarin raportoiminen ei olisi tarkoituksenmukaista ilman, että siinä pystyttäisiin huomioimaan painotetusti manuaalisesti tehtävä viennin päättäminen ja se osa tuontitullauksesta, joka suoritetaan manuaalisesti. Sähköinen käsittelykeskus puolestaan vaatii tietyn minimimiehityksen ympärivuorokautiseen aukioloon ja vahvemman miehityksen ruuhka-aikoihin, eikä ilmoitusmäärien lisääntymi-

nen enää merkittävästi lisää henkilötyöpanoksen tarvetta. Passituksen osalta vastaava karkea tuottavuusmittari osoittaisi tuottavuuden heikentyneen, mutta passituksen osalta on huomioitava yllä selostetut TIR-carnet-passitusten ominaispiirteet, joiden vuoksi mittari olisi harhaanjohtava.

Sähköistämisestä puhuttaessa on syytä muistaa, että sähköinen tulliselvitys vaatii tuekseen asiakasneuvontaa ja että kaikki tulliselvitykseen liittyvä manuaalinen työ ei poistu tullitoimipaikoilta sähköisessäkään maailmassa. Toiminta- ja resurssikartoitustyöryhmän raportti vuodelta 2006 listasi toimipaikoille jääviä tehtäviä seuraavasti: asiakasneuvonta, TIR-Carnet-passitusten avaaminen ja päättäminen, sähköisiin tulli-ilmoituksiin liittyvien pakollisten tai pyydettyjen asiakirjojen (mm. lisenssit ja muut tuonti- ja vientiluvat sekä alkuperätodistukset) tarkastaminen ja sen myötä ko. tullauksen loppuun saattaminen, web-passitukseen liittyvät toimenpiteet (saateasiakirjan tulostus sekä mahdollinen rekan sinetöinti), viennin poistumispaikkavalvonta vientijärjestelmään kirjaamisineen ja tulli-ilmoitusmerkintöineen sekä sähköisten ilmoitusten käsittelyssä tarvittavat tavarantarkastukset, näytteenotot ja tullivalvonnassa hävitykset mm. elintarvike- ja kuluttajansuojatapauksissa. Pysyvästi miehitettyjen tullitoimipaikkojen määrä on vähentynyt ja lakkautuksia todennäköisesti tulee lisää tulevina vuosina, jolloin yllä luetellut tehtävät ovat enenevässä määrin liikkuvien ryhmien hoitamia.

Toimipaikkaverkoston supistaminen ja liikkuva toimintamalli

Tullin toimipaikkaverkostoa supistettiin siinä yhteydessä, kun Suomi liittyi EU:n jäseneksi. Tuonkin läpikäynnin jäljiltä Tullilla oli kuitenkin 58 toimipaikkaa resurssikartoituksen 2006 lähtötilanteessa 1.1.2006. Sekä vuoden 2006 että 2009 resurssikartoitukset esittivät useiden pienten toimipaikkojen sulkemista. Verkoston supistamista on tehty vähitellen niin että 1.1.2010 tullipaikkakuntia oli 40. Lakkauttamisten ohella on voitu toimia niin, että tullitoimipaikka on jätetty miehittämättömäksi tai kuten Kuopiossa, Tullia ei käytännössä enää ole, vaan toimipaikka on auki yhtenä päivänä viikossa kolme tuntia Verohallinnon maksujen vastaanottoa varten. Palvelun alasajon ohella on rajoitettu toimipisteiden palveluaikoja esimerkiksi virka-ajan mukaiseksi.

Tarkastuksen aikana Tullin organisaatiouudistus oli suunnitteluvaiheessa. Organisaatiouudistus ei ota suoraan kantaa toimipaikkaverkostoon, mutta uusista lakkautuksista ei kuitenkaan päätetä ennen kuin uusi rakenne on tiedossa. Toimipaikkojen lakkautukset herättävät usein myös poliittista keskustelua, mikä on haastattelujen mukaan omalta osaltaan myötävaikuttanut lakkautuskeskustelujen käynnistämisen ajankohtaan.

Niillä alueilla, joilla toimipaikkaverkoston on supistettu, tullivalvontaa ja osittain myös asiakaspalvelutehtäviä on alettu hoitaa liikkuvien ryhmien toimesta. Aiemmin useassa pienessä toimipaikassa työskennelleet henkilöt ovat siirtyneet liikkuvaan ryhmään, joka voi tarpeen mukaan toimia myös palvelutehtävissä. Vuoden 2008 aikana liikkuva toimintamalli laajeni siten, että liikkuvia tullivalvontaryhmiä oli Eteläisessä tullipiirissä kuusi, Pohjoisessa tullipiirissä viisi, Läntisessä tullipiirissä neljä ja Itäisessä Tullipiirissä sekä Ahvenmaalla kummassakin yksi, yhteensä 17.¹⁰⁵ Tarkastusajankohtana vuoden 2011 alussa tilanne oli muuttunut siten, että Pohjoisessa tullipiirissä toimi yksi ryhmä vähemmän ja Itäisessä Tullipiirissä kaksi ryhmää enemmän, joten liikkuvia ryhmiä oli 18.

Liikkuvien ryhmien käyttöönotto on yhteydessä myös riskianalyysitoiminnon kehittymiseen. Olennaista on valvonnan kohteellisuus ja liikkuvuus eli valvonta kohdistetaan riskeiksi tunnistettuihin kohteisiin. Riskianalyysia sovelletaan myös pysyvästi miehitetyillä toimipaikoilla, mutta liikkuvien ryhmien osalta kyse on siitä, että ryhmä menee paikan päälle vain tarpeen mukaan. Kohdennettujen tarkastusten lisäksi liikkuva ryhmä palvelee tulliselvitysasioissa eli on "mobiili toimisto".

Henkilöstön kannalta liikkuva ryhmä on vaativampi toimintaympäristö, koska liikkuvassa ryhmässä työskentelevä joutuu hallitsemaan laajemman kirjon työtehtäviä. Liikkuvia ryhmiä kokeiltiin Läntisessä Tullipiirissä jo vuosina 2003–2004, mutta silloin toimenkuvat todettiin liian vaativiksi. Nyt, kun toimipaikkaverkoston supistaminen ja henkilöstön vähentämispaineet edellyttävät liikkuvaa toimintamallia, henkilöstön on ollut pakko sopeutua uuteen malliin. Käytännössä esimerkiksi toimistotyönä tullauksia hoitaneen henkilön toimenkuva on liikkuvaan ryhmään siirtyessä muuttunut pääasiassa tullivalvonnalliseksi, mikä on suuri muutos työn sisältöön ja työympäristöön.

Priorisointia tullipiirien välillä

Taulukosta 16. nähdään, että tuottavuusohjelmaa on toteutettu siten, että Itäinen Tullipiiri on ollut resurssitarpeiden prioriteettilistan kärjessä. Kaikki muut tullipiirit ovat supistuneet, pohjoinen tullipiiri kuitenkin vähiten. Itäistä Tullipiiriä lukuun ottamatta henkilötyövuosikehityksen on sanellut pitkälti poistuma. Ulkopuolisiin rekrytointeihin on tarvittu Tullihallituksen lupa marraskuusta 2008 lähtien.

¹⁰⁵ *Tullin tilinpäätös 2008, 12–13.*

TAULUKKO 16. Henkilötyövuosikehitys tullipiireittäin 2005–2010.

Tullipiirit	Eteläinen	Itäinen	Läntinen	Pohjoinen	Ahvenanmaa
2005	876	515	385	248	51
2006	855	548	378	250	50
2007	821	577	368	246	48
2008	805	594	359	242	46
2009	767	566	343	236	46
2010	701	567	322	224	43
Muutos 2005– 2010 htv	- 175	52	- 63	- 24	- 8
Muutos 2005– 2010 %	- 19,9	10,1	- 16,3	- 9,6	- 16,0

Eteläisen tullipiirin suurta vähennystä (20 %) selittää ainakin kaksi tekijää. Ensinnäkin se, että tulliselvityksen sähköistymisestä vapautuneet henkilötyövuodet ovat keskittyneet eteläiseen tullipiiriin, jolloin on tuottavuusparannuksen näkökulmasta luonnollista, että suurin vähennys syntyy eteläisessä tullipiirissä. Toinen tekijä on kuitenkin sattumanvarainen ja pääkaupunkiseudulle ominainen eli muita alueita suurempi vaihtuvuus. Kun poistumaa ei ole voitu korvata, eläköitymisten lisäksi työpaikan vaihtajat alkavat muodostua ongelmaksi.

Itäisen tullipiirin rajanylityspaikkoja vahvistettiin vielä tuottavuusohjelman kynnyksellä vuonna 2006 ja henkilötyövuosilisäykset jatkuivat vielä vuoteen 2008 saakka, jolloin transitoliikenne oli huipussaan ennen taantumaa. Itäiseen tullipiiriinkin tuottavuusohjelma alkoi vaikuttaa siinä vaiheessa, kun vähennystavoitteet kovenivat vuonna 2009, jolloin itäisessä tullipiirissä jätettiin jatkamatta 30 määräaikaista virkaa, mikä näkyy pudotuksena vuodesta 2008 vuoteen 2009.

Itäisen tullipiirin muita suurempaa henkilöstötarvetta selittää aina vuoteen 2008 asti kasvanut transitoliikenteen määrä ja siitä johtunut itärajan toimipaikkojen ruuhkautuminen, jota on pyritty lievittämään lisähenkilöstöllä ja Nuijamaan aseman uudistamisella siten, että henkilö- ja tavaraliikenne on eriytetty, mikä puolestaan lisää henkilöstötarvetta. Henkilötyövuodet ovat kasvaneet myös sen johdosta, että Imatran ja Niiralan raja-asemien aukiolo laajennettiin ympärivuorokautiseksi. Nuijamaa ja Vaalimaa olivat jo aiemmin avoinna 24 tuntia vuorokaudessa seitsemänä päivänä viikossa. 24/7-toimintaperiaatteen mukaisella asemalla tarvitaan lähes seitsemän henkilötyövuotta, jotta toimipaikassa on jatkuva yhden

henkilön miehitys. Tämä ominaispiirre selittää Itäisen tullipiirin henkilöstötarvetta transitoliikenteen vilkkauksen ohella. Eteläisessä tullipiirissä Helsinki-Vantaan lentokentän matkustajavalvonta on ympärivuorokautista ja satamien osalta on yhteinen päivystävä liikkuva ryhmä. Myös Pohjoisessa tullipiirissä Kilpisjärvi ja Kivilompolo ovat avoimina 24/7, mutta niiden toiminta ei ole verrattavissa näihin vilkkaimpiin tullitoimipaikkoihin.¹⁰⁶

Ulkoistaminen ja ICT

Tullilaitos ei varsinaisesti ole hyödyntänyt ulkoistamista tuottavuusohjelman toteuttamiskeinona. Tullin palvelujen ostot ovat kuitenkin kasvaneet 95 prosenttia verrattaessa vuosia 2006 ja 2009. Valtion kirjanpitoyksiköiden keskimääräinen nimellinen palvelujen oston kasvu oli 31 prosenttia. Tullilaitoksen palvelujen ostot ovat kasvaneet eniten kategoriassa toimituspalvelut (144 %) ja niiden sisällä selittäjä löytyy ATK:n käyttöpalvelut -tililtä, jonka kasvu on ollut 232 prosenttia eli siihen kirjatut menot ovat kasvaneet noin 3,3-kertaisiksi kolmessa vuodessa. Nimellinen kasvu on ollut vuoden 2006 noin neljästä miljoonasta 9,4 miljoonaa vuoden 2009 13,5 miljoonaan euroon. Myös tietoliikennepalvelut kasvoivat 1,9 miljoonan verran, jolloin ne yhdessä selittävät pääosan palvelujen oston 13,4 miljoonan kasvusta vuodesta 2006 vuoteen 2009.

Tulli ei ole tavoitellut tietohallinnon ulkoistamisasteen kasvattamista, vaan on joutunut sopeutumaan siihen, että kun tietojärjestelmiin joudutaan panostamaan aiempaa selvästi enemmän, Tulli ei ole riittävän kilpailukykyinen työnantaja, joka pystyisi rekrytoimaan tarvittavan määrän IT-osaajia ja pitämään heidät palveluksessaan pitkäaikaisesti. Tullin näkökulmasta olisi sekä kustannusten että Tullin järjestelmien tuntemuksen puolesta parempi pitää pysyvää omaa henkilökuntaa nykyistä enemmän. Yhtäältä tietohallinnon ostopalvelujen käyttö helpottaa tuottavuusohjelman henkilötyövuosirajoitteeseen sopeutumista, mutta toisaalta määrärahojen niukkuus pakottaa säästämään tullihenkilöstöstä, jotta määrärahat riittävät palkanmaksuun, vuokriin ja välttämättömään tietohallintoon.

¹⁰⁶ *Kilpisjärven tai Kivilompolon tullin suoritelmät ovat noin 2 prosenttia Vaalimaan rajanylityspaikan suoritteista kuukausitasolla (Tullihallituksen teettämä Palvelu- ja valvontatarveselvitys 25.11.2011).*

Muita toimenpiteitä

Riskianalyysitoiminnon kehittyminen voidaan myös mainita tuottavuus-toimenpiteenä, koska se tehostaa tarkastustoimintaa ja tullivalvontaa, kun tarkastuksia kohdennetaan riskien perusteella. Riskianalyysi mielletään kuitenkin yleensä vaikuttavuutta parantavaksi ja sen kehittäminen onkin ollut EU-lähtöistä. EU:n turvauudistuksen myötä on edellytetty sähköisesti etukäteen niin sanotut turvatiedot, joiden perusteella tavaroihin liittyvää riskiä arvioidaan.

Valtakunnallinen riskianalyysikeskus perustettiin vuonna 2009. Se toimii Helsingissä, Turussa ja Torniossa sähköisten tullauskeskusten yhteydessä 24/7. Riskianalyysikeskus asettaa sähköisiin järjestelmiin poimintaehdot ja riskisäännöt, joiden perusteella ilmoitukset nousevat sähköisessä käsittelykeskuksessa inhimilliseen käsittelyyn ja kohteet valikoituvat tarkastuksiin. Keskuksessa myös analysoidaan tarkastustuloksia ja tehdään toimija- ja nimikekohtaista riskianalyysia. Tullitoimipaikat ja liikkuvat ryhmät toteuttavat tarkastukset. Lisäksi Tullilla on alueellista riskianalyysia.

Sähköisten ilmoitusten keskittäminen on toteutettu myös alusliikenteen osalta. Vuonna 2009 perustettiin Turun sähköisen käsittelykeskuksen yhteyteen 24/7 avoinna oleva Meriliikennekeskus, joka käsittelee keskitetyksi kaikki pakolliset meriliikenteestä annettavat alus- ja lasti-ilmoitukset, muun muassa väylämaksuilmoitukset.

Palvelun keskittämistä ei ole välttämätöntä toteuttaa keskittämällä henkilöitä samaan paikkaan. Läntisessä Tullipiirissä on toteutettu puhelinpalveluryhmä sähköisen asiointin neuvonnassa siten, että eri toimipaikoista yksittäisiä henkilöitä vastaa puheluihin. Samaten Turun sähköinen käsittelykeskus saa tarvittaessa apua muista toimipisteistä. Näillä menettelyillä tuetaan sitä, että resurssit ovat tehokkaassa käytössä ja tasaisemmin jakautuneet volyymien mukaisesti eli suoremäärältään pienempi toimipaikka voi osallistua valtakunnalliseen toimintoon.

3.4.6 Tuloksellisuusindikaattorit

Tässä luvussa tarkastellaan toteutunutta tuloksellisuuskehitystä käytettävissä olevien tuottavuutta, taloudellisuutta, palvelukykyä ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta kuvaavien mittarien avulla.

Tuottavuus

Tulli on mukana Tilastokeskuksen ylläpitämässä valtion tuottavuustilastossa. Seurattavia suoritteita ovat: jälkitarkastus, passittaminen, sisäkaupan tilastointi, tullimenettelyyn asettaminen/tuonti, tullimenettelyyn asettaminen/vienti, varasto- ja tavarantarkastukset, vero- ja oikaisupäätökset sekä yhteiskunnan suojaaminen (selvitetyt rikokset, laboratoriotutkimukset, saapuneet ajoneuvot, kontit ja perävaunut). Suoritteita painotetaan työaikaosuudella. Suoritteet ovat pysyneet samana vuodesta 2004 lähtien, joka oli Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuottavuuden mittaamishankkeen raportin mukaan Tullin osalta ensimmäinen vuosi, jolloin se kelpuutettiin mukaan hallinnonalan tuottavuusmittariin. Tullihallituksen mukaan Tilastokeskukselle toimitettavat suoritteet eivät enää kuvaa hyvin Tullin toiminnan tuottavuutta. Tätä koskevia kommentteja on sisällytetty Tilastokeskukselle vuosittain toimitettaviin lomakkeisiin. Tarkastuksessa ei ole selvitetty, miten Tilastokeskus käsittelee sille lähetettyjen lomakkeiden sisältämät kommentit.

Tulli on kehittänyt omiin tarkoituksiinsa Tilastokeskuksen mittaustavasta jossain määrin poikkeavan tuottavuusindeksin. Suoritteiden osalta Tullin oma tuottavuusindeksi ei sisällä jälkitarkastuksia, varasto- ja tavarantarkastuksia, sisäkaupan tilastointia, verotuksen oikaisuja eikä muita passituksia kuin TIR-passitukset. Tullimenettelyyn asettamisen osalta Tullin oma tuottavuusmittari seuraa ilmoitusmääriä siinä missä Tilastokeskuksella raportoidaan tullinimikekohtaiset määrät. Yhteiskunnan suojaamistehtävien osalta seurattavat suoritteet ovat samat, mutta niidenkin osalta ero syntyy painottamisesta.

Tulli raportoi oman tuottavuusindeksinsä kahdella vaihtoehdoisella tavalla. Kumpikin niistä kuvaa työn tuottavuutta, mutta toisessa henkilötyövuodet suhteutetaan absoluuttisiin suoritteisiin ja toisessa painotettuihin suoritteisiin. Suoritteita painotetaan kertoimilla, jotka perustuvat niiden vaatimaan työmäärään. Kyse ei kuitenkaan ole suoraan työaikaosuudella painottamisesta niin kuin Tilastokeskuksen tuottavuusmittarissa. Fiskaalisten tehtävien ja yhteiskunnan suojaamisen osalta Tullin oma tuottavuusindeksi tekee painotukset tarkemmin kummassakin kategoriassa kolmen suoritteen vaativuuden mukaan, kun taas Tilastokeskukselle ra-

portoitavissa suoritetiedoissa vero- ja oikaisupäätökset sekä yhteiskunnan suojaaminen painottuvat köntässä työajan käytön mukaan. Tilastokeskuksen laskennassa suoritteita ei kuitenkaan lasketa yhteen, vaan tuotoksen vuosimuutos kostuu suoritelajien vuosimuutoksista, joita painotetaan työaikaosuudella. Näin ollen Tilastokeskuksen laskennassa suoritteiden yhteismitallisuus ei ole ongelma, kun taas Tullin laskennassa yhteismitallisuuden onnistuminen riippuu käytetyistä painoista. Painotuksen onnistuneisuutta ei ole voitu arvioida tarkastuksessa.

Taulukosta 17 nähdään, että Tilastokeskuksen ilmoitettavien suoritteiden mukaisesti mitattu tuottavuus heikentyi huomattavasti vuonna 2009 taantumien myötä. Tuotos väheni vuodesta 2008 16 prosenttia eivätkä työpanos tai kokonaispanos pystyneet joustamaan vastaavassa määrin alaspäin, jolloin työn tuottavuus laski 13 ja kokonaistuottavuus 14 prosenttia. Ei toki voida pitää tavoiteltavana, että Tulli käynnistäisi irtisanomiseen tähtäävät YT-menettelyt heti, kun volyymit kääntyvät laskuun, koska ulkomaankaupan elpyessä tullikoulutuksen saaneelle työvoimalle on jälleen tarvetta. Ulkomaankauppaan liittyvä rikollisuus saattaa jopa lisääntyä taantumassa, vaikka tulliselvityksen volyymit vähenevätkin. Vuodesta 2008 vuoteen 2009 eniten vähenivät passitukset (33 %). Painoarvoltaan suurin (37 %) yhteiskunnan suojaaminen väheni 23 prosenttia siten, että käytännössä "saapuneet ajoneuvot, kontit ja perävaunut" eli tavaraliikenteen volyymi selittää muutoksen. Myös varasto- ja tavarantarkastukset vähenivät lähes 24 prosenttia, mutta niistä vain tavarantarkastukset vähenivät ja niiden osalta vähenemisessä on kyse osittain myös siitä, että tarkastuslajina se on menettänyt merkitystään, kun kontrollitarkastuksista on tullut volyymiltaan suurin (ei mukana tuottavuusmittarissa).¹⁰⁷

¹⁰⁷ Henkilötyövuosikäytöltään suurin tarkastuslaji yritystarkastus on mittarissa mukana nimellä jälkitarkastus, mutta niiden määrä kasvoi vuoteen 2008 verrattuna.

TAULUKKO 17. Tullin tuottavuus Tilastokeskuksen valtion tuottavuustilastossa (vuosimuutos)¹⁰⁸, ketjutettu tuottavuus laskettu Valtiontalouden tarkastusvirastossa siten, että vuosi 2005=100.

	2006	2007	2008	2009
Tuotos	102	104	99	84
Työpanos	101	100	99	96
Työn tuottavuus	101	104	100	87
Työn tuottavuus, ketjutettu	101	105	105	92
Kokonaispanos	100	108	99	97
Kokonaistuottavuus	102	96	100	86
Kokonaistuottavuus, ketjutettu	102	98	98	85

Ennen taantumaa vuosina 2006–2008 Tullin tuottavuuskehitys on ollut työn tuottavuuden osalta kohtuullisen hyvä siten, että työpanos on kasvanut vähemmän kuin tuotos, tai ne ovat vähentyneet yhtä paljon. Kokonaistuottavuuden osalta vuosi 2007 oli huono, kun panoskäyttö kasvoi kahdeksan prosenttia verrattuna tuotoksen neljän prosentin kasvuun. Tullin tilinpäätöksessä vuodelta 2007 toimintamenojen kasvua selitettiin atk-käyttöpalvelu- ja konsulttimenojen kasvulla (noin 4,5 miljoonaa euroa), henkilöstömenojen kasvulla (noin 3 miljoonaa euroa) ja toimitilamenojen kasvulla (noin 1 miljoonaa euroa).¹⁰⁹

Taulukossa 18 on esitetty Tullin oma työn tuottavuutta kuvaava tuottavuusindeksi siten, että vertailuvuodeksi on otettu vuosi 2010. Taulukon 18 lukuja ei pidä verrata taulukon 17 lukuihin, koska valtion tuottavuustilastossa luvut ovat vuosimuutoksia edelliseen vuoteen.¹¹⁰ Suunta on tässäkin sama, eli työn tuottavuus oli kasvusuunnassa taantumaan saakka. Näissä

¹⁰⁸ Taulukkoa luetaan vuosimuutosten osalta siten, että luku 100 tarkoittaa, ettei muutosta ole tapahtunut, 101 yhden prosentin lisäystä ja 99 yhden prosentin vähennystä. Ketjutettuja lukuja tulkitaan siten, että vuosi 2005 on vertailun pohjavuosi, johon nähden kukin luku kuvaa muutosta, esimerkiksi 105 viiden prosentin parannusta pohjavuoteen nähden.

¹⁰⁹ Tilastokeskus käyttää deflaattoreita, jotta panoskäytön muutokset kuvaisivat volyyminmuutoksia.

¹¹⁰ Valtion tuottavuustilaston tiedot vuodelta 2010 julkistetaan 14.6.2011.

luvuissa on mukana myös vuosi 2010, jolloin nähdään, että taantumien jälkeisten suoritelmäärät ovat nousseet takaisin vuoden 2007 tasolle ja kun samanaikaisesti henkilötyövuosimäärä on vähentynyt yli 9 prosenttia, työn tuottavuuskehitys on hyvällä uralla.

TAULUKKO 18. Tullin oma tuottavuusindeksi (työn tuottavuus).¹¹¹

Indeksi 2010=100	2006	2007	2008	2009	2010
painotetut suoritteet	93	100	105	92	100
htv	111	110	110	105	100
painotetut suoritteet/htv	84	91	96	87	100

Taloudellisuus

Taloudellisuutta kuvaavana tunnuslukuna Tulli on esittänyt vuodesta 2007 alkaen sekä kustannuksiin että menoihin perustuvan taloudellisuusindeksin (taulukko 19). Kustannukset perustuvat tuotto- ja kululaskelman tietoihin. Taloudellisuusindeksiä tulkitaan päinvastoin kuin tuottavuusindeksiä sillä eli tässä on parempi, mitä alhaisempi luku on.

TAULUKKO 19. Tullin oma taloudellisuusindeksi.¹¹²

Indeksi 2010=100	2006	2007	2008	2009	2010
kustannukset/painotetut suoritteet		96	99	111	100
menot/painotetut suoritteet	92	92	98	112	100

Suoritteisiin suhteutetut kustannukset ovat viime vuosina nousseet eli taloudellisuus on heikentynyt. Taloudellisuusindeksissäkin kuitenkin näkyy taantumien vaikutus vuonna 2009, jolloin suoritelmäärien lasku heikensi taloudellisuutta erityisen voimakkaasti. Taloudellisuuden heikentyminen johtuu pääasiassa tietohallintomenojen kasvusta. Kuten edellisessä luvussa todettiin kohdassa "ulkoistaminen ja ICT", tieto- ja viestintäteknologi-

¹¹¹ Laskelma perustuu Tullin tilinpäätöksen pohjatietoihin eri vuosilta. Tullin tilinpäätöksissä raportointitapa on kolmen vuoden vertailu.

¹¹² Laskelma perustuu Tullin tilinpäätöksen pohjatietoihin eri vuosilta. Tullin tilinpäätöksissä raportointitapa on kolmen vuoden vertailu.

aan panostaminen on Tullin tapauksessa ollut välttämätöntä, jotta Suomen Tulli pystyy toimimaan osana EU:n tullijärjestelmää ja jotta henkilöstöä on voitu vähentää tulliselvitystehtävistä.

Tullin osalta toteutettiin samankaltainen liikekirjanpidon tarkastelu kuin Opetushallituksen osalta. Tullin tiedot olivat saatavilla suoraan Netrasta. Tullilaitoksessa toiminnan kulut ovat kasvaneet vuodesta 2006 vuoteen 2010 nimellisesti lähes 16 prosenttia (taulukko 20). Henkilöstökulujen kasvu on ollut 7,5 prosenttia ja palvelujen oston kasvu peräti 83 prosenttia. Suurin hyppäys palvelujen ostoissa tapahtui vuodesta 2006 vuoteen 2007.¹¹³ Euromääräisesti suurimmat kasvut tapahtuivat liikekirjanpidon tileillä "asiantuntija- ja tutkimuspalvelut" (3,5 miljoonaa), atk:n käyttöpalvelut (2,7 miljoonaa) ja "muut ulkopuoliset palvelut" (1,9 miljoonaa). Tarkastelujaksolla henkilöstökulujen osuus toiminnan kuluista on pienentynyt 5,4 prosenttiyksikköä ja palvelujen oston osuus kasvanut 5,9 prosenttiyksikköä.

TAULUKKO 20. Tullilaitoksen toiminnan kulujen, henkilöstökulujen ja palvelujen oston kehitys vuosina 2006–2010 (1 000 euroa).

Tullilaitos	2006	2007	2008	2009	2010	muutos 2006–2010
Toiminnan kulut	139 320	154 430	166 987	164 679	161 308	15,8 %
Henkilöstökulut	104 516	107 596	115 252	116 976	112 337	7,5 %
Palvelujen ostot	14 132	22 245	26 536	27 546	25 799	82,6 %
Henkilöstökulut/toiminnan kulut	75,0 %	69,7 %	69,0 %	71,0 %	69,6 %	- 5,4 %-yks.
Palvelujen ostot/toiminnan kulut	10,1 %	14,4 %	15,9 %	16,7 %	16,0 %	5,9 %-yks.

Reaalisen muutoksen tarkastelemiseksi taulukossa 21 on verrattu vuosien 2006 ja 2010 kuluja käyttäen Tilastokeskuksen julkisten menojen hintaindeksin pisteluvuista muodostettuja deflaattoreita.¹¹⁴ Henkilöstökulut ovat reaalisesti vähentyneet lähes 10 prosenttia ja toiminnan kulujen kasvu on

¹¹³ Tullin tilinpäätöksessä vuodelta 2007 todettiin: "Palvelujen ostot kasvoivat 8,1 miljoonaa euroa ollen 22,2 miljoonaa euroa, minkä keskeisin selittäjä on Atk-käyttöpalveluiden ja – konsulttimenojen kasvu."

¹¹⁴ Henkilöstökulujen hintaindeksinä "palkat ja muut henkilöstömenot", palvelujen oston hintaindeksinä "tavarat ja palvelut" ja toiminnan kulujen hintaindeksinä "kulutusmenot".

ollut vain kahden prosentin luokkaa. Palvelujen ostot sen sijaan on reaali-
sestikin kasvanut 67,8 prosenttia. Siitä huolimatta Tullin henkilöstökulut
vähenivät 1,9 miljoonaa euroa enemmän kuin palvelujen ostot lisääntyivät.

**TAULUKKO 21. Tullilaitoksen henkilöstökulujen ja palvelujen oston sekä toiminnan
kulujen reaalin kehitys vuodesta 2006 vuoteen 2010.**

Tullilaitos	2006 kulut vuoden 2010 tasossa	2010 kulut	Reaalinen muutos 2006– 2010 €	Reaalinen muutos 2006– 2010 %
41 Henkilöstö- kulut	124 685 545	112 336 966	- 12 348 578	- 9,9 %
43 Palvelujen ostot	15 370 679	25 799 029	10 428 349	67,8 %
4 Toiminnan kulut	157 777 035	161 307 761	3 530 726	2,2 %
41 muutos + 43 muutos			- 1 920 229	

Palvelukyky

Tullilaitos on suorittanut vertailukelpoiset asiakastytyväisyyskyselyt vuosina 2005 ja 2007. Tarkastuksen kuluessa oli vasta suunnitteilla vastaava kysely vuodelle 2011, joten tuottavuusohjelman ajalta vertailutietoa ei ollut käytettävissä vuosilta 2008–2010. Vuonna 2007 Tullin henkilöstömäärä ei vielä ollut vähentynyt eikä sähköinen asiointi ollut laajentunut, joten vuosien 2005 ja 2007 vertaaminen ei tarkastuksen näkökulmasta ole tarkoituksenmukaista. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että asiakastytyväisyyden yleisarvosana oli pysynyt lähes muuttumattomana, parannusta 8,10:stä 8,13:een. Ainoastaan asiakaskonsultoinnissa asiakastytyväisyys oli hieman heikentynyt. Tullin asiakastarvekyselyssä vuonna 2008 tulikin esiin, että asiakkaat kaipaavat enemmän yritys kohtaista konsultointia ja koulutusta.

Autoverotuksen palvelutason kehittymistä voidaan mitata käsittelyaikojen pituudella. Taulukosta 22 nähdään, että käytettyjä ajoneuvoja koskevien veroilmoitusten käsittelyajat pidentyivät vuoteen 2009 saakka, mutta vuoden 2010 käsittelyaika on sekä keskiarvon että mediaanin osalta tarkastelujakson alhaisin. Tullihallituksen arvion mukaan vuoden 2010 lyhentyneet käsittelyajat johtuvat siitä, että markkina-arvoryhmä on onnistunut lyhentämään arvonmäärittelyyn lähetettyjen tapausten käsittelyaikoja, jolloin verotuspäätökset on saatu tullipiireissä tehtyä nopeammin.

Vuoden 2009 erityisen pitkiä käsittelyaikoja puolestaan selittää 19.3.2009 annettu Euroopan Yhteisöjen tuomio-istuimen ns. elv-ratkaisu (autoverosta kannettu arvonlisävero) ja se, että loppuvuonna 2009 käytettyjen ajoneuvojen veroilmoitukset lisääntyivät.¹¹⁵

TAULUKKO 22. Käytettyjen ajoneuvojen ensiverotuksen käsittelyajat 2006–2010.

	2006	2007	2008	2009	2010
Käsittelyaikojen mediaani (pv)	9	12	15	18	7
Käsittelyajan keskiarvo (pv)	20	27	24	31	17

Kaiken kaikkiaan ensiverotuksen nopeuteen vaikuttaa myös oikaisujen työllistävyys. Ensiverotuksen henkilöstöä on käytetty oikaisuruuhkien purkamisessa myös niinä ajankohtina, kun ensiverotus on ollut ruuhkautunut. Huolimatta siitä, että vuoden 2010 käsittelyajat osoittavat palvelun heikentymistrendin päättyneen ja käsittelyaikojen lyhentyneen merkittävästi, Tulli katsoo palvelukykynsä autoverotuksessa kokonaisuutena katsoen huonontuneen. Tarkastusta varten esitetty arvio perustuu siihen, että autoverotusta hoitavilla tullitoimipaikoilla asiakkaiden henkilökohtaista tiskipalvelua on vähennetty eikä palvelua ole pystytty vastaavasti kompensoimaan puhelinpalvelulla, vaan verokäsittelijöiden tavoittaminen puhelimitse on saattanut olla asiakkaille hyvin vaikeaa.

Sähköisten tullauskeskusten käsittelyaikojen kehityksestä on käytettävissä vertailutietoja tuontitullauksen osalta (taulukko 23). Tavoitteena on, että kaikki ilmoitukset voitaisiin käsitellä tunnin kuluessa ilmoituksen saapumisesta. Kun tuonti-ilmoitusten keskitetty käsittely alkoi, tavoiteaika ylittyi 12 prosentissa tapauksista ja vuonna 2008 kehitys näytti hyvältä eli vain 6,5 prosentilla tavoiteaika ylittyi. Sen sijaan vuosina 2009 ja 2010 tavoiteaika ylittyi jo reilun viidenneksen osalta.

¹¹⁵ *Tullin tilinpäätös 2009.*

**TAULUKKO 23. Sähköisen käsittelykeskuksen ilmoitusmäärät, htv:t ja käsittelyaikata-
voitteen toteutuminen tuontitullauksessa vuosina 2007–2010.**

Tuontitullaus	2007	2008	2009	2010
Tuonnin htv-käyttö	26,7	27,4	22,1	21,8
Yhden tunnin vastausaika ylittyi (%)	12	6,5	22	24
Ilmoitusten määrä		452 000	397 000	450 447
Inhimillisessä käsittelyssä		159 000	134 492	142 613
Inhimilliseen käsittelyyn (%)		36 %	34 %	24 %

Taulukon 23 lukujen perusteella näyttää siltä, että tuonti-ilmoitusten käsittelyn tuottavuus on parantunut, kun henkilötyövuosia käytetään vähemmän suhteessa inhimilliseen käsittelyyn nousevien ilmoitusten määrään. Taulukon perusteella voitaisiin toisaalta päätellä myös, että henkilötyövuosikäytön vähentyessä 18 prosenttia vuodesta 2007 vuoteen 2010 "huonon palvelun" osuus kaksinkertaistui 12 prosentista 24:ään. Yhden tunnin vasteajan ylittyminen ei kuitenkaan aina johdu käsittelyn vaatimasta ajasta, vaan myös teknisillä ongelmilla on osuutta asiaan. Tullin omista päivityksistä johtuvat viiveet ovat säännönmukaisia neljännesvuosittain, mutta lisäksi on ollut Tullin järjestelmistä johtumattomia teknisiä ongelmia. Henkilötyövuosikäyttöön on vaikuttanut myös se, että kun aloitusvuonna 2007 henkilöstö käsitteli vain tuonti-ilmoituksia ja päivystysluonteisesti passitusilmoituksia, myöhemmin vuosina henkilöstöä on koulutettu käsittelemään myös viennin ja muiden järjestelmien ilmoituksia. Kun palveluaika laajennettiin maaliskuussa 2010 käsittämään 24 tuntia seitsemänä päivänä viikossa, se on pienentänyt vuorovahvuutta päiväsaikaan. Se ei kuitenkaan selitä sitä, miksi käsittelyaikatavoitteen toteutuminen heikentyi huomattavasti jo vuonna 2009. Kun vientitullauksien vasteajan ylitys on ollut samaa luokkaa¹¹⁶, luvuista voitaisiin päätellä, että sähköiset käsittelykeskukset ovat aliresursoituja palveluaikatavoitteeseen nähden.

Tullin manuaalisissa asiakaspalvelupisteissä palveluaikatavoitteena on, että 80 prosentissa tapauksia odotusaika palvelun piiriin pääsemiseksi pysyisi alle 15 minuutin. Vuonna 2008 tavoite saavutettiin koko laitoksen ta-

¹¹⁶ Vienti-ilmoitusten käsittely alkoi vuonna 2009, jolloin yhden tunnin vastausaika ylittyi 23 prosentissa tapauksia. Vuoden 2010 osalta vientitullauksesta ei tarkastusajankohtana pystytty muodostamaan raporttia järjestelmäongelman takia.

solla. Kotkassa, jossa TIR-Carnet'ien avaaminen erityisesti työllistää, odotusaika oli keskimäärin 35 minuuttia. Vuosien 2009 ja 2010 osalta arvio oli, että tavoite saavutettiin yli 80 prosentissa tapauksista eli tilanne olisi jopa hieman parantunut. Arviot perustuvat asiakasvastaavien toimittamiin raportteihin sekä vuoronumerojärjestelmään sellaisissa toimipaikoissa, joissa palvelun luonne ja kysyntä edellyttävät vuoronumerojärjestelmää. Vuosina 2009 ja 2010 edelleen Kotka, mutta myös Turku ja vuonna 2010 Kouvolan palvelupiste jäivät merkittävästi odotusaikatavoitteesta. Myös Helsingin autoverotuksen palvelupiste oli tilapäisesti ruuhkautunut 1.4.2009 lainsäädäntömuutoksen jälkeen. Odotusajoissa on ollut vaihtelua niin että ruuhkaisimpina kuukausina joissakin toimipisteissä alle puolet asiakkaista on päässyt palvelun piiriin 15 minuutin kuluessa. Kokonaisuutena katsoen odotusajoissa ei kuitenkaan ole tapahtunut merkittäviä muutoksia vuosina 2008–2010.

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Tässä alaluvussa käsitellään tullivalvonnan, tarkastustoiminnan ja rikostorjunnan vaikuttavuutta. Tullin keräämien verojen ja maksujen kehittymistä ei tarkastella, koska verokertymien suuruus riippuu pääasiallisesti tavarakaupan volyymeista ja verotusta koskevista poliittisista päätöksistä. Tullirikostorjunnan euromääräisestä vaikuttavuudesta ja fiskaalisesta yritystarkastuksesta esitetään kuitenkin tietoja. Yleisellä tasolla on syytä todeta, että Tulli kantoi vuonna 2010 veroja ja maksuja yhteensä 9,2 miljardia euroa.¹¹⁷ Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2010 arvioitiin verokertymäksi noin 31 miljardia euroa, joten Tullin kantamien verojen ja maksujen osuus valtion verokertymästä on noin 30 prosenttia.

Tullivalvonta

Tullivalvonnan osalta seurantakelpoisia lukuja vaikuttavuudesta ei ollut kattavasti saatavilla. Sen vuoksi vaikuttavuustietojen osalta keskityttiin tullivalvonnan kannalta kriittisiin Pääkaupunkiseudun lentotulliin ja meritulliin. Tilastointitapojen muutos ja raportoinnin kehittyminen osaltaan vaikuttavat siihen, että tässä voidaan verrata vain vuosia 2009 ja 2010 ja

¹¹⁷ Suurimmat kertymät tulivat valmisteveroista (5,3 miljardia euroa), arvonlisäverosta (2,6 miljardia euroa), autoverosta (935 miljoonaa euroa) ja EU:lle tilitettävistä perinteisistä omista varoista (brutto 151 miljoonaa euroa). Lähde: Tullin tilinpäätös 2010, 4.

eräiltä osin tammikuuta 2010 ja 2011. Tarkastelu on siis vain suuntaa antava.

Taulukkoon 24 on koottu Helsingin meritullin tullivalvontasuoritteita ja tarkastusten osuvuustietoja. Helsingin keskustan satamissa matkustajien määrä kasvoi vuodesta 2009 vuoteen 2010 seitsemällä prosentilla. Analysoitujen matkustajien osuus väheni samaan aikaan viidellätoista prosentilla, mutta tarkastukseen määrättyjä oli aiempaa enemmän sekä lukumääräisesti että prosentuaalisesti. Toimenpiteisiin johtaneita tapauksia oli jopa 54 prosenttia enemmän kuin aiemmin. Valvonnan osuvuuden näkökulmasta parannus oli 6,5 prosenttiyksikköä. Toimenpiteisiin johtaneiden kasvu voi johtua joko rikollisuuden kasvusta tai tullivalvonnan osuvuuden parantumisesta. Joka tapauksessa luvut kertovat vaikuttavuuden parantumisesta analysoitujen matkustajien määrän vähenemisestä huolimatta.

TAULUKKO 24. Helsingin meritullin tarkastussuoritteita keskustan satamissa 2009–2010.

Helsinki, meritulli, keskustan satamat	2009	2010	Muutos
Saapuneet matkustajat	4 750 809	5 097 139	7 %
Lähteneet matkustajat	4 724 796	5 040 065	7 %
Tarkemmin analysoidut	41 342	35 316	- 15 %
Tarkastukseen määrättyt	1 464	1 569	7 %
Toimenpiteisiin johtaneet	219	338	54 %
Tarkemmin analysoitujen osuus	0,9 %	0,7 %	- 0,2 %-yks.
Tarkastukseen määrättyjen osuus	3,5 %	4,4 %	+ 1 %-yks.
Toimenpiteisiin johtaneiden osuus	15,0 %	21,5 %	+ 6,5 %-yks.

Taulukossa 25 esitetään Vuosaaren sataman konttiliikenteen tullivalvonnan suoritustietoja. Manifestien eli lastiluetteloiden määrän vähentymisestä huolimatta lastiyksiköiden määrä kasvoi kymmenellä prosentilla eli vuonna 2010 taantuman vaikutus alkoi hellittää. Manifestien analysointiprosentti pysyi ennallaan, jolloin analysoitujen lastiluetteloiden määrä väheni 15 prosentilla. Tästä johtuen analyysin perusteella läpivalaisuun määrättyjen yksiköiden määrä väheni 12 prosentilla, mutta operaatioissa valittiin 104 muuta tarkastuskohdetta, jolloin kokonaisvähennemä jäi viiteen pro-

senttiin. Tarkastusten osuvuus parani 6,6 prosenttiyksikköä ja prosentuaalisesti osumien määrä kasvoi 45 prosenttia. Kaupallisessa liikenteessäkin siis vaikuttavuus kasvoi, vaikka analysoitujen lastiluetteloiden määrä väheni.

TAULUKKO 25. Helsingin meritullin Vuosaaren sataman kaupallisen liikenteen riskianalysin perusteella toteutuneita suoritteita 2009–2010.

Vuosaaren satama, konttiliikenne	2009	2010	Muutos
Manifestit	9 479	8 057	- 15 %
Analysoidut manifestit (noin 40 %)	3 791	3 222	- 15 %
Lastiyskiköitä	328 916	361 997	10 %
Läpivalaistuja lastiyskiköitä	1 315	1 151	- 12 %
Läpivalaistuja lastiyskiköistä (%)	0,4 %	0,3 %	- 0,1 %-yks.
Tarkastettu yhteensä (2010 mukana operaatioissa valittuja lisäkohteita)	1 315	1 255	- 5 %
Osumia tarkastukseen määrätyistä	166	241	45 %
Tarkastusten osuvuus	12,6 %	19,2 %	+ 6,6 %-yks.

Helsinki-Vantaan lentokentän kautta kulkee yli 90 prosenttia Suomen lentomatikustajista. Tullin rikostorjunta tekee lentomatikustajien kohdevalintaa rekisteriperusteisesti. Taulukossa 26 termillä "profiloituja" tarkoitetaan matikustajaliikenteen rikostorjunnan kohdevalinnan tekemiä toimeksiantoja. Tullivalvontahenkilöstö suorittaa tarkastukset toimeksiantojen perusteella. Toimeksiannoista on pystytty tarkastamaan keskimäärin 70 prosenttia eli käytännössä kaikkia profiloituja ei pystytä tarkastamaan johtuen sekä henkilöstövajeesta että siitä, ettei kaikkia profiloituja matikustajia löydetä matikustajavirroista. Verrattaessa tammikuun 2010 ja tammikuun 2011 tietoja (taulukko 26), havaitaan, että tarkastettavien prosentuaalinen osuus on hieman laskenut, mutta osuvuus on parantunut.

TAULUKKO 26. Lentotullin matkustajaliikenteen tarkastuksia tammikuussa 2010 ja 2011.

Matkustajat lentotulli	Tammikuu 2010	Tammikuu 2011	Muutos
Profiloituja	283	196	- 31 %
Tarkastettu	212	143	- 33 %
Osumia kohteista	14	15	7 %
Toimeksiannoista tarkastettu	75 %	73 %	- 2 %-yks.
Tarkastusten osuvuus	7 %	10 %	+ 3 %-yks.

Tarkastustoiminta

EU-komission DG "Taxation and Customs Union" kerää vuosittain tietoja jäsenmaiden Tullien toiminnasta. Vertailun tiedot ovat luottamuksellisia, joten tässä esitetään vain Suomen sijoitusta suhteessa keskimääräiseen kuvaavia tietoja. Fyysisten tarkastusten osalta Suomi oli vuonna 2009 kaikkein vähiten tarkastuksia tekevä maa suhteessa tuonti-ilmoitusten ja vienti-ilmoitusten määrään. EU-tasolla tarkasteltuna fyysiset tarkastukset kattoivat 6,5 prosenttia tuonti-ilmoituksista ja 2,8 prosenttia vienti-ilmoituksista (maiden keskiarvot 8,7 ja 4,8). Suomessa tuonti-ilmoituksen kohteena olevista tavaraeristä tarkastettiin fyysisesti 0,17 prosenttia ja vienti-ilmoituksista 0,04 prosenttia. Erikseen on raportoitu asiakirjatarkastusten osuus, joka Suomessa oli 6,8 prosenttia, mikä sekkin on reilusti alle EU-tasolla lasketun 14 prosentin (keskiarvo 22,2). Ainoastaan laboratoriotestien kattavuudessa Suomi ylitti reilusti keskiarvon.

Osin Suomen heikkoa tarkastusten kattavuutta selittää tarkastusten raportointitapa. Suomi noudattaa alaviitteessä kuvattua fyysisen tarkastuksen määritelmää¹¹⁸, jolloin kontrollitarkastukset jäävät raportoinnin ulkopuolelle. Kontrollitarkastusten raportoinnin kehittäminen mahdollistaisi niiden tilastoinnin fyysisinä tarkastuksina. Myös kohdentamalla enemmän

¹¹⁸ *Fyysisillä tarkastuksilla tarkoitetaan kyselyssä tavarantarkastusta, joka on tavarantoiminnan yksityiskohtaista laskemista ja tavarantoiminnan fyysistä tunnistamista ja toteamista, näytteenottamista sekä tavaroiden vertaamista ilmoituksessa ja asiakirjoissa olevaan tietoon. Tarkastus tehdään joko tarkastamalla koko lähetyksen tavarantoiminta tai tietyt tavarantoimintat. Tarkastuksella tulee yhdistää myös tavarantoimintaan liittyvä asiakirja ja tarkastaa että, tiedot täsmäyvät esimerkiksi määrän, painon, pakkausmerkintöjen ja pakkausten osalta.*

tarkastuksia komission tilastointitavan mukaiseen tarkastukseen luonnollisesti nostaisi tarkastusten kattavuutta, mutta ei voida pitää perusteltuna tehdä kohdentamispäätöksiä tilastoteknisistä syistä. Tullin mukaan realistisena tavoitteena Suomen osalta olisi 2-3 prosentin taso, johon voitaisiin päästä sekä toiminnallisin muutoksin että kehittämällä riskianalysijärjestelmää.

On syytä korostaa, että yllä mainitussa EU-maiden vertailussa ei voida osoittaa maiden välistä paremmuusjärjestystä. Korkea tarkastusaste saattaa indikoida siitä, että tarkastetaan paljon intuitiivisesti ja siten häiritään tarpeettoman paljon ulkomaankaupan logistiikkaa. Alhainen tarkastusaste puolestaan voi olla merkki siitä, että tarkastusten osuvuutta on kehitetty riskianalysin avulla, jolloin ei ole tarpeen tarkastaa kuin riskikohteita. Yllä kuvatut tarkastusasteet eivät siis kuvaa tarkastusten vaikuttavuutta eikä tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan ole olemassa vertailutietoa vaikuttavuudesta EU-maiden kesken.

Joka tapauksessa Suomi tekee suhteellisesti vähiten fyysisiä tarkastuksia Euroopan Unionissa. Tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan Suomen osalta tarkastusten kattavuudessa on heikentyvä trendi¹¹⁹ (ks. taulukko 27). Heikentymistä selittää Tullin mukaan osin sähköiseen ilmoittamiseen siirtyminen, jolloin ilmoituksia ei nouse tarkastettavaksi enää pääasiallisesti muuten kuin automaattisten poimintaehtojen kautta valikoituneiden ilmoitusten joukosta. Fyysisen tarkastuksen määritelmän mukaisten tavarantarkastusten osuvuus on merkittävästi parantunut vuodesta 2006 vuoteen 2010 (taulukko 28 jäljempänä), jolloin tarkastusten heikko kattavuus ei välttämättä ole ongelma.

TAULUKKO 27. Fyysisiä tavarantarkastuksia suhteessa tavaraeriin (prosenttia).

Tarkastusten kattavuus	2006	2007	2008	2009	2010
Tuonti	0,33	0,27	0,21	0,17	0,15
Vienti	0,14	0,11	0,06	0,05	0,02

Tarkastusten kattavuuden ohella voidaankin tarkastella tarkastusten osuvuutta. Osuvuus tarkoittaa sitä, että tarkastus johtaa toimenpiteisiin; menettely- ja asiakirjatarkastusten lisäkriteerinä on se, että rikkomus on suu-

¹¹⁹ Taulukon luvut ovat Tullin tarkastustilastosta. Myös EU-komission mukaisen tilastointitavan tarkastusprosentteissa on heikkenevä trendi, mutta Suomessa tehdyn tilastointitavan muutos vaikeuttaa eri vuosien välistä vertailtavuutta.

rempi kuin 10 000 euroa. Osuvuuden tarkastelusta on jätetty pois sellaiset tarkastustyyppit, jotka edeltävät luvan saamista eikä niissä siten ole olennaista, johtavatko ne toimenpiteisiin. Taulukosta 28 havaitaan, että ainoastaan tavarantarkastusten osalta kehitys on ollut yksiselitteisen hyvä eli osuvuus on parantunut ajanjaksolla merkittävästi (16 prosenttiyksikköä). Muissa tarkastustyypeissä on tapahtunut jonkin verran heikentymistä, mutta varasto- ja asiakirjatarkastusten osalta muutos vuodesta 2009 vuoteen 2010 on positiivinen. Kontrollitarkastusten osalta osuvuuden heikentyminen osuu pahiten vuoteen 2010 keskimääräisen osuvuuden ollessa kuitenkin hyvällä 19 prosentin tasolla.

TAULUKKO 28. Eräiden tarkastusmuotojen osuvuus vuosina 2006–2010 (prosenttia).

Tarkastusten osuvuus	2006	2007	2008	2009	2010	Keskiarvo	Muutos 2006–2010 (%-yks.)
Varasto	38	26	26	21	29	28	- 9
Tavaran	14	15	21	21	30	20	16
Kontrolli	22	17	21	21	13	19	- 9
Menettely	19	10	5	19	12	13	- 7
Asiakirja	27	16	13	6	14	15	- 13
Keskiarvo	24	17	17	18	20	19	- 4

Keskimäärin tarkastusten osuvuus on heikentynyt 24 prosentista 20 prosenttiin. Toisaalta kehitystä voi pitää outona sen valossa, että riskianalyysin pitäisi kohdentaa tarkastuksia paremmin. Riskianalyysillä on kuitenkin suurin merkitys tavarantarkastusten kohdentamisessa ja niiden osuvuus onkin yli kaksinkertaistunut. Kontrollitarkastukset puolestaan kohdistuvat pääasiassa postipaketteihin, muuttotavaroihin ja pikarahtilähetyksiin. Kontrollitarkastusten heikko osuvuus johtuneekin siitä, että postipaketeista ei ole saatavilla etukäteistietoa, jonka perusteella kohdentaa tarkastuksia muutoin kuin sillä tarkkuudella, että esimerkiksi tietyistä maista tyypillisesti lähetetään tietynlaisia laittomia lähetyksiä. Varastotarkastusten, menettelytarkastusten ja asiakirjatarkastusten osuvuuden heikentyminen puolestaan voi kertoa siitä, että yritykset ovat oppineet noudattamaan paremmin säännöksiä, mutta myös vuotuinen vaihtelu on ilmeisen suurta, joten sattumalla on vaikutusta lukuihin.

Yrityksissä tehtävän jälkitarkastuksen vaikuttavuus voidaan laskea euromääräisenä. Yritystarkastusten kategoriaan kuuluu kuitenkin myös sel-

laisia tarkastusmuotoja, jotka eivät tähtää fiskaalisiin vaikutuksiin. Sen vuoksi taulukossa 29 on laskettu pelkästään tullaukseen, valmisteverotukseen ja autoverotukseen liittyvien yritystarkastusten henkilötyövuodet ja suhteutettu ne tarkastuksissa ilmenneeseen lisäkantoon vuosina 2006–2010. Lisäkanto voi toki vaihdella sattumankin vaikutuksesta vuodesta toiseen, mutta tarkastelujaksolla 2006–2010 fiskaalisiin tarkastuksiin käytetty henkilötyövuosi on tuottanut keskimäärin 477 106 euron lisäkannon tullauksessa tai verotuksessa. Vuonna 2010 asiakkaan omaksi vahingokseen tekemien virheiden suuruus oli poikkeuksellisen suuri, minkä vuoksi keskimääräinen palautusten määrä oli vuosina 2006–2010 1,5 miljoonaa euroa. Tullin lakisääteinen velvollisuus on korjata havaitut virheet. Kokonaisuutena tarkastellen lisäkanto oli vuosina 2006–2010 yhteensä 64 miljoonaa ja palautukset 7,5 miljoonaa.

TAULUKKO 29. Fiskaalisiin vaikutuksiin tähtäävän yritystarkastuksen vaikuttavuus.

Yritystarkastus	htv:t (fiskaalinen)	lisäkanto	palautukset	lisäkanto/htv
2006	36	6 654 929	708 606	187 305
2007	29	16 360 037	512 267	572 630
2008	27	18 193 169	240 580	671 830
2009	26	8 028 525	567 156	305 383
2010	23	14 906 256	5 482 980	648 380
Keskiarvo		12 828 583	1 502 318	477 106

Kaiken kaikkiaan yritystarkastusten vaikuttavuus on pysytellyt hyvällä tasolla ja henkilötyövuotta kohden lisäkanto on noin kymmenkertainen palkkakustannuksiin verrattuna. Haastattelujen perusteella olisi voinut olettaa, että vuoden 2009 heikommaksi jäänyt lisäkanto olisi johtunut siitä, että yritystarkastajia lainattiin autoverotuksen oikaisuun, mutta henkilötyövuosiluvuissa vähennystä vuodesta 2008 vuoteen 2009 on vain yhden henkilötyövuoden verran, joten väliaikaiseksi jäänyt heikompi tulos ei näyttäisi johtuvan henkilöstövajeesta fiskaalisen tarkastuksen puolella. Pikkemminkin näyttää siltä, että lisäkanto per htv oli pienimmillään silloin, kun henkilötyövuodet olivat suurimmillaan. Tarkastusten kohdentaminen riskikohteisiin lieneekin myötävaikuttanut siihen, että henkilötyövuosien väheneminen ei ole alkanut näkyä heikentyneenä vaikuttavuutena.

Tarkastuksessa laskettiin myös keskeisimpien¹²⁰ tarkastusmuotojen työn tuottavuus taulukon 16 mukaisesti. Yritystarkastusten osalta työn tuottavuuden vaihtelut ovat jääneet pienemmiksi kuin tavarantarkastuksissa. Yritystarkastusten osalta kehitys on ollut nousujohteinen vuodesta 2008 vuoteen 2010. Kontrollitarkastusten osalta työn tuottavuutta kuvaava indeksi on johdonmukaisesti ja merkittävästi parantunut vuodesta 2006 vuoteen 2010. Kontrollitarkastusten määrän merkittävää kasvua selittää nettitilausten määrällinen kasvu sekä tarkastusten kohdistaminen entistä enemmän postipakettilähetysiin. Tavarantarkastuksissa kehitys on ollut heikointa eli tarkastusmäärien väheneminen ei ole heijastunut vastaavalla tavalla henkilötyövuosikäyttöön. Tavarantarkastusten työläys kuitenkin vaihtelee riippuen siitä, tarkastetaanko riskianalyysin perusteella koko tavaraerä vai vain osa siitä.

TAULUKKO 30. Keskeisten tarkastusmuotojen tuottavuus vuosina 2006–2010.

	2006	2007	2008	2009	2010
Yritystarkastukset					
määrä	331	269	258	280	284
htv	50,35	42,74	42,39	41,58	39,13
määrä/htv (tuottavuus)	6,6	6,3	6,1	6,7	7,3
indeksi (2010=100)	91	87	84	93	100
Tavarantarkastukset					
määrä	6 519	5 000	4 791	3 030	2 961
htv	17,82	11,58	9,24	7,95	10,61
määrä/htv (tuottavuus)	366	432	519	381	279
indeksi (2010=100)	131	155	186	137	100
Kontrollitarkastukset					
määrä	31 697	36 770	89 496	82 775	73 361
htv	9,15	8,89	15,22	13,01	8,45
määrä/htv (tuottavuus)	3 464	4 136	5 880	6 362	8 682
indeksi (2010=100)	40	48	68	73	100

¹²⁰ Keskeisimpinä tarkastuksessa pidettiin niitä, joihin käytetään eniten henkilötyövuosia.

Mielenkiintoista on, että tavarantarkastusten tuottavuus on heikentynyt, mutta osuvuus parantunut (taulukko 30). Kontrollitarkastuksissa puolestaan tuottavuus on yli kaksinkertaistunut vuodesta 2006 vuoteen 2010, mutta osuvuus on heikentynyt. Tarkastelu osoittaa sen, että tuottavuustarkastelujen tueksi tarvitaan vaikuttavuustietoja, kun toimintaa kehitetään.

Rikostorjunta

Rikostorjunta on Tullissa oma osa-alueensa, joka tosin linkittyy tullivalvontaan. Tullin paljastamien rikosten määrä on kasvanut tarkastelujaksolla 2007–2010 (taulukko 31). Prosentuaalisesti kasvu on ollut yhteensä lähes 40 prosenttia vuodesta 2007 vuoteen 2010. Samanaikaisesti rikosten selvittämisen taso on kääntynyt laskuun siten, että selvittämisprosentti on vuosi vuodelta heikentynyt ollen 5,4 prosenttiyksikköä huonompi vuonna 2010 kuin vuonna 2007.

TAULUKKO 31. Tullirikostorjunnan taso vuosina 2007–2010.

	2007	2008	2009	2010
Tullin paljastamat rikokset (kpl)	4 652	5 590	5 906	6 497
- törkeät huumausainerikokset	85	89	153	164
- törkeät veropetokset	103	38	65	59
Tullin selvitetty rikokset (kpl)	4 334	5 171	5 384	5 702
Tullin paljastamien rikosten selvittämistaso (%)	93,2	92,5	91,2	87,8
Tullirikostorjunnan vaikuttavuus (milj. euroa)	51,5	35,85	50,12	40,6
Tullin takaisin saama rikoshyöty (milj. euroa)	6,06	5,35	7,7	1,6

Rikostorjunnan heikentynyttä kykyä selvittää havaittuja rikoksia selittää ainakin se, että vuodesta 2008 alkanut Tullilaitoksen ulkoisen rekrytoinnin kieltä on näkynyt erityisesti tutkinnan johtotehtävissä ja juridisten asiantuntijoiden kohdalla. Työpaikan vaihtajan tilalle ei ole voitu tehdä ulkopuolisia rekrytointia eikä Tullin sisällä ole riittävää asiantuntemusta tai halukkuutta siirtyä vastuullisuuteensa ja kuormittavuuteensa nähden alipalkatuiksi koettuihin tehtäviin. Näin syntynyt henkilöstövaje koskee muutamia henkilöitä, mutta kun vaje kohdistuu pääasiassa strategisesti merkittäviin tehtäviin, pienikin henkilöstövajaus voi heikentää toiminta-

edellytyksiä ja jäljelle jäävien erityistehtävissä toimivien henkilöiden työssä jaksamista. Kokonaisuudessaan Tullin rikostorjunnassa työskentelee noin 300 henkilöä. Vuosien varrella organisaatiota on muutettu ja tiettyjä henkilöstöryhmiä, kuten koiraohjaajat on siirretty tullivalvontaan ja aiemmin tullivalvontaa suorittavat kirjasivat osan työajastaan rikostorjuntaan, joten vertailukelpoisia henkilötöyvuositietoja ei ole käytettävissä tältä ajanjaksolta.

Erityisen ongelman Tullille esitutkintaviranomaisena muodostavat laajat talousrikostutkinnat, joissa on vaarana ylittyä kohtuullinen käsittelyaika ketjussa esitutkintaviranomainen-syyttaja-tuomioistuimien. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan Suomi on joutunut maksamaan vahingonkorvauksia pitkittyneistä oikeusprosesseista ja vuoden 2010 alusta voimaan tullut Laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (362/2009) antaa kansalaisille suoran mahdollisuuden hyvitysvaatumukseen yleiseltä tuomioistuimelta. Esitutkinnalta edellytetään siis nopeutta samaan aikaan kun rikosten määrä on kasvanut ja Tullilaitoksen määrärahavaje ja henkilöstörajoitteet estävät poistuman korvaamisen.

Taulukossa 31 herättää huomiota myös Tullin takaisin saaman rikoshyödyn poikkeavan pieni määrä vuonna 2010. Kun vuosien 2007–2009 keskiarvo oli 6,37 miljoonaa euroa, vuoden 2010 vaatimaton luku 1,6 miljoonaa, merkitsee 75 prosentin laskua edellisen kolmen vuoden keskiarvoon. Samansuuntainen kehitys oli vuonna 2010 havaittavissa Tullin mukaan myös Poliisin tilastoissa. Juttukannan vuosittainen vaihtelu voi vaikuttaa lukuun merkittävästi, samoin kuin se, onko rikollisilla omaisuutta, josta rikoksella saatu hyöty voitaisiin konfiskoida. Selitysten hakemisen lisäksi on kiinnitettävä huomiota henkilöstön ammattitaidon varmistamiseen, minkä vuoksi Tullin rikostorjunnassa onkin pidetty yhtenä tavoitteena vuodelle 2011 kohentaa osaamista rikoshyödyn takaisin saamisessa.

3.4.7 Henkilöstön vähentämisen vaikutukset

Tämä luku koostuu kolmesta osasta. Ensimmäinen osa perustuu edellisessä luvussa esitettyihin indikaattoreihin ja siihen, mitä päätelmiä niiden perusteella voidaan tehdä henkilöstön vähentämisen vaikutuksista. Toiseksi tuodaan esiin niitä ongelmia, joita Tullihallituksessa suoritetuissa haastatteluuissa ja paikalliskäynneillä raportoitiin jo tapahtuneiksi. Kolmanneksi käsitellään tulevaisuuden riskejä, joita haastatteluuissa ja paikalliskäynneillä nostettiin esiin. Paikalliskäynneillä tarkoitetaan tässä sekä tullipiirien johtajien tapaamisia että toimipaikkoihin tehtyjä vierailuja. Teksti sisältää

kuitenkin myös tarkastuksessa tehtyä tulkintaa, joka on syntynyt kokonaiskuvan ja asiakirja-aineistojen perusteella.

Yhteenveto tuloksellisuusindikaattoreiden perusteella

Edellisessä luvussa esitetyistä tuloksellisuusindikaattoreista on vaikea eristää sitä vaikutusta, mikä on syntynyt henkilöstön vähentämisen perusteella ja mikä muista syistä tai sattuman vaikutuksesta. Tuottavuusindikaattoriin suurin vaikutus on talouden suhdanteiden mukaan vaihtelevilla suoritteilla, koska henkilöstö ei ole sellainen voimavara, joka voisi joustaa nopealla tahdilla ylös ja alas suhdanteiden mukana. Taloudellisuusindikaattori puolestaan osoitti taloudellisuuden heikentymistä, joka liittyy välillisesti henkilöstön vähentämiseen sitä kautta, että tietohallintomenojen kasvattaminen on ollut henkilöstön vähentämisen välttämätön ehto. Tietohallintomenot ovat kuitenkin kasvaneet pääasiassa EU-tason tullitoiminnan tavoitteiden johdosta, eivät niinkään tuottavuusohjelman johdosta. Liikekirjanpidon tarkastelu osoitti lisäksi, että henkilöstökulut ovat vähentyneet voimakkaammin kuin palvelujen ostot ovat kasvaneet.

Palvelukykyä kuvaavat indikaattorit ovat selvimmin kytköksissä henkilöstön määrään. Käytettyjen autojen ensiverotuksen käsittelyaikojen pidentyminen liittyy resurssivajeeseen lähinnä autoverotuksen oikaisujen käsittelyssä. Tullitoimipaikkojen yleiset odotusajat ovat kehittyneet kokonaisuutena lievän myönteisesti, mutta ongelmakohtiakin on esiintynyt alueellisesti ja niitä selittää ainakin osin henkilöstövaje. Sähköisissä käsittelykeskuksissa käsittelyaikatavoitteen saavuttaminen tuontitullauksessa heikentyi tarkastelujaksolla samanaikaisesti kuin tuontiin käytetyt henkilötyövuodet vähentyivät.

Yhteiskunnallista vaikuttavuutta kuvaavien indikaattoreiden osalta voidaan havaita sekä myönteisiä että kielteisiä kehityspiirteitä. Käytännössä niiden kytkeminen henkilöstömäärän muutoksiin on kuitenkin vaikeaa. Rikostorjunnan osalta näyttää siltä, että rikosten selvittämistason heikentyminen saattaa johtua resurssivajeesta keskeisissä tehtävissä. Tullivalvonnan osalta resurssivaje näkyy siinä, että matkustajaliikenteen profiloituja tarkastuskohteita jää tarkastamatta. Tullivalvonnan osuvuustiedot, sillä osin kuin niitä oli käytettävissä, osoittivat kuitenkin parantunutta suuntaa vuodesta 2009 vuoteen 2010.

Tarkastustoiminnan osalta indikaattoreista ei voida tehdä mitään yksiselitteistä johtopäätöstä, mutta kokoavina havaintona voidaan kuitenkin esittää kolme keskeisintä havaintoa: 1. Fiskaaliseen vaikuttavuuteen tähtäävän yritystarkastuksen vaikuttavuus ja lisäkanto henkilötyövuotta kohden ovat vuoden 2009 notkahdusta lukuun ottamatta kehittyneet hyvin. 2. Ta-

varantarkastuksiin käytettävä henkilötyövuosimäärä ei ole vähentynyt samassa tahdissa kuin tarkastusten määrä, mutta tavarantarkastusten osuuden parantuminen kaksinkertaiseksi on merkittävämpi havainto. Osuuden parantuminen on ilmeisesti saavutettu riskianalyysoimintoa kehittämällä. 3. Kontrollitarkastusten määrä on huomattavasti lisääntynyt, mutta henkilötyövuosikäytön lisäys on pysynyt maltillisena eli työn tuottavuuskehitys on ollut hyvä. Kontrollitarkastusten osalta kuitenkin ongelmallisena näyttäytyy se, että tarkastusten osuvuus on heikentynyt vuonna 2010.

Ongelmakohtia

Tarkastuksessa muodostunut käsitys on, että yksi ilmeisimmistä ongelmista tuottavuusohjelman henkilötyövuosivähennysvelvoitteiden toteuttamisessa on Tullilaitoksen osalta ollut se, että *vähennyksiä on ollut pakko tehdä jo ennen kuin sähköinen asiointi on kattavasti ollut käytössä*. Toimipaikkoja ja manuaalipalvelua on jouduttu ajamaan alas ennen kuin korvaavat sähköiset palvelut ovat olleet käytössä. Tämä koskee sekä viennityrityksiä että yksityishenkilöiden nettituontia tai pieniä maahantuojia. Lisäksi on tietysti huomattava, ettei sähköinen asiointi poista kaikkea fyysistä tulliasiointia. Niillä alueilla, joilla toimipaikkoja on suljettu, liikkuva ryhmä pyrkii paikkaamaan erityisesti tullivalvonnallista kattavuutta, mutta myös toimimaan tulliselvityksen liikkuvana toimistona. Selvää on, että joidenkin yritysten kohdalla palvelu on huonontunut, kun logistisesti läheinen tullitoimipaikka on suljettu tai aukioloa rajoitettu. Tarkastuksessa ei ole kuitenkaan ollut käytettävissä tietoja asiakastytyväisyyden kehityksestä tuottavuusohjelman aikana.

Liikkuvia ryhmiä voi pitää tarkoituksenmukaisena tapana toimia, koska hiljaisemmalla tullitoimipaikalla jatkuva päivystys kuluttaisi kohtuuttomasti resursseja vaikuttavuuteen nähden. Liikkuvia ryhmiä hyödynnetään myös vilkkaasti liikennöidyillä paikoilla kuten Helsingin satamissa ja Helsinki-Vantaan lentokentällä, joissa matkustajia ja rahtia tulee moneen eri paikkaan. Sekä hiljaisemmillä alueilla että vilkkaasti liikennöidyillä paikoilla olennainen kysymys onkin liikkuvan ryhmän vahvuus ja toimintasäteen laajuus. Jos toimintasäde on liian laaja ja ryhmä liian pieni, valvonta heikkenee kohtuuttomasti verrattuna jatkuvaan läsnäoloon. Valvonnan kohteellisuudella eli riskianalyysin hyödyntämisellä pyritään siihen, ettei valvonnan vaikuttavuus heikkenisi pysyvästi miehitettyjen toimipaikkojen vähentyessä. Tarkastuksen perusteella on kuitenkin todettava, että *henkilöstön vähentäminen siten, että poistumaa ei voida korvata, näkertää myös liikkuvien ryhmien toimintakapasiteettia*. Sekä Helsingin Me-

ritullissa että Lentotullissa jää jatkuvasti tarkastamatta kohteita, jotka on profiloitu, myös niin sanottuja kärkiprofilointeja eli sellaisia, jotka ehdottomasti pitäisi tarkastaa. Tosin niiden osalta tarkastamatta jäämisistä osa selittyy myös sillä, että henkilöä ei tunnisteta matkustajien joukosta, kun valokuvia ei läheskään aina ole käytettävissä.

Tullin mukaan EU:n sisäraja Suomesta Viron kautta kaikkiin Baltian maihin on erityinen rikollisen toiminnan väylä. Eteläisen tullipiirin arvion mukaan Tallinnan lautoilla liikkuu päivittäin 100–200 merkittävän rikollistaustan omaavaa Suomessa tai Baltian maissa asuvaa matkustajaa joko jalan tai autolla. Kun Rajavartiolaitos ei ole enää tarkastamassa passeja Suomen ja Viron rajalla Schengen-sopimuksen mukaisesti, etsintäkuulutettujenkin kiinniottaminen on Tullin valppauden varassa. Pääasiassa tullivalvonnan tehtävänä on kuitenkin poimia ja tarkastaa matkustajavirroista ne kohteet, jotka Tulli on oman riskianalyysinsä tai PTR-yhteistyön puitteissa etukäteen profiloinut. Käytännössä, kun partio sukkuloi Länsisataman, Eteläsataman ja Katajanokan välillä, partio ei ehdi kaikkialle eikä saman lautan kaikkiin profiloituihin kohteisiin. Mikäli vuorovahvuudet voitaisiin pitää suurempina, partiot voisivat paremmin jakaantua profiloitien mukaisesti.

Henkilöstövaje on alkanut vaikeuttaa myös läpivalaisua. Valvonnan uskottavuuden kannalta olisi tärkeää, että läpivalaisulaitos olisi käytössä saman ajan kuin tullitoimipaikka on auki. Tästä on kuitenkin jouduttu tinkimään. Tullihallituksen käsityksen mukaan resurssivajeesta syntyneet valvonnalliset aukot on tähän mennessä pystytty pitämään melko pieninä. Ongelman olemassaolo riippuukin siitä, liikkuuko profiloituja kohteita valvontateknologisen katveen aikana.

Konkreettisimmin resurssivaje läpivalaisutoiminnan tehokkaan käytön esteenä on tullut esiin Helsingin Meritullin alueella, jossa on käytössä kiinteä rekkojen läpivalaisulaite Vuosaaren satamassa ja muissa Helsingin satamissa paikasta toiseen liikuteltava läpivalaisulaite. Tämä liikkuva läpivalaisulaite operoi tarvittaessa myös Maatullin toimipaikoissa pääkaupunkiseudulla sekä Kotkan, Hangon, Turun, Rauman, Porin ja Vaasan satamissa sekä itärajalta. Lisäksi Vuosaarella on junaröntgen.¹²¹ Läpivalaisulaitteen käyttäminen vaatii riittävän pitkän perehtymisjakson, jotta kuvia oppii tulkitsemaan. Läpivalaisuun ei siis voi sijoittaa ketä tahansa tullikoulutuksen saanutta henkilöä yhtäkkiä. Läpivalaisutoiminnassa ongelmalliseksi on muodostunut se, että laitteita on enemmän kuin kuvan-

¹²¹ *Paketteja tms. varten on pienempi läpivalaisulaite, jota käytetään esimerkiksi silloin, kun henkilöauto ohjataan tarkastushalliin tai jos rekan lastista halutaan tutkia tarkemmin jotakin avaamatta pakkausta.*

tulkitsijoita vuorossa. Käytännössä siis käytetään joko Vuosaaren sataman kiinteää tai muiden Helsingin satamien kesken liikuteltavaa laitetta tai junaröntgeniä. Tavarajunat liikkuvat pääosin iltaisin, ja niitä ei ole kovin monta, joten junien lastien läpivalaisu ei ole muodostunut vielä ongelmaksi, koska niistäkin läpivalaistaan vain riskeiksi profiloituneet kohteet. Sen sijaan Vuosaaren sataman ja muiden Helsingin satamien yhteisen läpivalaisulaitteen yhteiskäytön onnistumattomuus on todellinen ongelma. Jos läpivalaisua tarvittaisiin esimerkiksi Länsisatamassa, rekkojen läpivalaisu pitää pysäyttää Vuosaaren satamassa ja partio siirtyy Länsisatamaan käyttämään läpivalaisulaitetta. Myöskään investointitehokkuuden näkökulmasta ei ole tarkoituksenmukaista, että useiden miljoonien eurojen arvoisia läpivalaisulaitteita ei voida hyödyntää täysimääräisesti.¹²²

Vuorovahvuuksien ohuus tulee ilmi myös yhden sataman toiminta-alueen sisällä. Jos rekan läpivalaisu antaa aiheita purkaa lastia, partio pysäyttää läpivalaisun siksi aikaa, jopa usean tunnin ajaksi. Parhaimmillaan läpivalaisupartio voi saada apua toisesta ryhmästä, mutta käytännössä se heijastuu taas muuhun toimintaan, esimerkiksi siihen, että lastiluetteloiden analysointi ja siihen perustuva konttien tarkastaminen keskeytyy.

Yllä kuvattu tullivalvonnan partioiden ohuus näkyy monessa muussakin toimipaikassa. Pahimmillaan se tarkoittaa käytännössä sitä, että aina kun joku henkilö, auto tai rekka otetaan tarkastettavaksi tarkastustilaan tai -halliin ja jos sillä välin rajanylityspaikalle, satamaan tai lentokoneesta saapuu muita profiloituja kohteita, he välttyvät tarkastukselta. Yleensä partioita pitää lisäksi riittää matkustajavirtaan ja tavaraliikennevirtaan erikseen. Lentokentällä erityishankaluutena ovat huumeiden nielijöiksi epäillyt. Viikoittain syntyy tilanteita, joissa henkilö viedään ensin oikeuslääkärille lähetettä varten, sitten HYKS:iin jonottamaan röntgeniin ja jos röntgen antaa aiheita jatkotoimiin, Tullin työpari vie henkilön Poliisin tiloihin, joissa henkilö on Tullin valvottavana niin kauan kuin vierasesineet poistuvat elimistöstä. Koko tämän siirtymisen, jonottamisen ja odottelun ajan yksi työpari on poissa lentokentältä tarkastustyöstä. *Mitä pienemmäksi vuorovahvuudet ohentuvat, sitä pienemmäksi tarkastuskapasiteetti käy.*

Tarkastuksessa muodostunut käsitys on, että henkilöstön vähentyminen on johtanut priorisointiin, mutta ensisijaisesti kunkin toimipaikan sisällä. Toimipaikkatason priorisoinnista esimerkkinä on Lentotullissa Helsinki-Vantaalla laadittu priorisointilista, josta ilmenee, mitkä asiakaspalvelu- ja menettelytehtävät voidaan hoitaa kokonaan, ainakin odotusajan jälkeen ja mitkä tehtävät vain osittain ja samaten tullivalvonnasta, mitkä tehtävät py-

¹²² Kiinteän läpivalaisulaitteen hankintahinta on noin 12 miljoonaa euroa, siirrettävän noin kaksi miljoonaa.

ritään hoitamaan kokonaan ja mitkä tehtävät vain joiltain osin. Eteläiselle Tullipiirille elokuussa 2009 laaditussa kirjeessä mainitaan lisäksi muutama tullivalvonnallinen tehtävä, jotka ovat alkuvuodesta 2009 jääneet kokonaan tekemättä. Näyttää kuitenkin siltä, että priorisointi on osunut oikeaan, sillä samaan aikaan, alkuvuodesta 2009 paljastettiin vaikuttavuudeltaan suuria, törkeitä tullirikoksia 26 kappaletta, kun tullirikosmääriltään ennätysvuosina 2007 ja 2008 törkeitä tullirikoksia paljastui yhteensä vähemmän. Lentotullin mukaan resurssitilanne on vuodesta 2009 kuitenkin edelleen heikentynyt siten, että käytännössä tullityö on tyypistynyt profiloitujen matkustajien tarkastamiseen ja pakolliseen asiakaspalveluun siten, että monia valvontatehtäviä hoidetaan heikosti. Luvussa 3.4.6 esitettyjen lukujen mukaisesti profiloituidustakin matkustajista jää tarkastamatta noin neljännes, osa henkilöstövajeen ja osa matkustajien tunnistamisongelmien vuoksi. Tarkastuksessa on lisäksi pidetty huolestuttavana piirteenä sitä, että riskitasojen arviointiin tähtääviä kattavia tarkastusotoksia on pystytty tekemään aikaisempaa vähemmän, mikä voi heijastua vaikuttavuuteen tulevaisuudessa.

Kokonaisuutena Tullin henkilöstövähennykset, sekä tuottavuusohjelman mukaisesti aikataulutetut että määrärahavajeen vuoksi etupainotetut vähennykset, ovat vuosina 2009–2010 olleet käytännössä niin suuret kuin poistuma on antanut myöten. Tämän vuoksi *Tullihallituksen tai tullipiirien mahdollisuudet harjoittaa tullipiirien ja toimipaikkojen välistä priorisointia ovat olleet rajalliset*. Rekrytointikielto on ollut lähes kategorinen,¹²³ joten ei ole voitu priorisoida siten, että olisi annettu jonkin lupa rekrytoida ja jonkin ei. Jotta priorisointia olisi voitu tehdä voimakkaammin, se olisi edellyttänyt henkilöstöpoliittisesti hankalia toimenpiteitä, kuten pakkosiirtoja tullipiiristä toiseen.

Tullihallituksen käsityksen mukaan Läntisestä ja Pohjoisesta Tullipiiristä voitaisiin vähentää enemmänkin henkilöstöä, jos luontainen poistuma vain antaisi myöten. Henkilöstön määrä suhteessa tehtävien määrään on puolestaan paljon tiukemmalla Eteläisessä ja Itäisessä Tullipiirissä ja niissä luontainen poistuma onkin tehtäviin nähden liian suurta. Tätä on vaikea tasapainottaa, kun ihmisten muuttohalukkuus on vähäistä ja myös työnkuva voi olla täysin erilainen henkilöllä, joka on hoitanut esimerkiksi tulliselvitystä länsirannikolla verrattuna itärajan rajanylityspaikalla työskentelevän henkilön toimenkuvaan. Tullin uudistetussa organisaatiossa piirit poistuvat ja näin ollen henkilöstön ja tehtävien liikuteltavuus helpottuu ainakin organisatorisesti, mutta edellä mainitut ongelmat eivät poistu.

¹²³ *Tietohallintohenkilöstö on muodostanut merkittävimmän poikkeuksen.*

Myös paikalliskäynneillä tuotiin esiin priorisoinnin tarvetta siinä mielessä, että Tullilaitoksen pitäisi paremmin pystyä kokonaisuutena huomiomaan suoritelmät ja niiden mukainen resursointi. Kehitys näyttääkin menevän yhä enemmän siihen suuntaan; syksyllä 2010 toteutettu Palveluja valvontatarveselvitys ryhmitteli toimipaikkoja volyymien mukaisesti. Edelleen kuitenkin ongelmana on, että jos liikkumavaraa ei rekrytointien muodossa ole eikä henkilöstön pakkosiirtoja tehdä irtisanomisen uhalla, *resurssit jakautuvat epätasaisesti tarpeeseen nähden*. Tarkastuksessa syntynyt käsitys kuitenkin on, että Tulli on resurssikartoitustensa ja palveluja valvontatarvekyselyn muodossa systemaattisesti pyrkinyt siihen, että resurssit olisivat optimaalisesti kohdennetut¹²⁴ siinä ahtaassa liikkumatiassa, jonka henkilöstön poistuma ja henkilöstöpoliittisesti valtiolla hyväksytyt toimenpiteet ovat antaneet myöten. Aluepolitiikka omalta osaltaan kaventaa hyväksyttävien toimenpiteiden kirjoa, kun toimipaikkojen lakkautukset saattavat kohdata poliittista vastustusta. Tähän mennessä Tulli on kuitenkin saanut poliittisen tuen kaikille esittämilleen lakkautuksille.

Henkilöstön näkökulmasta resurssivajeen aiheuttama lisäkuormitus ei ole jakautunut tasaisesti. Tullihallituksessa suoritettujen haastatteluiden perusteella *työn pakkotahtisuus on ollut ongelmana erityisesti autoverotuksessa ja itärajalla*. Myös Kotkan sataman henkilöstövajetta on lyhytaikaisesti paikattu komennusmiehillä Läntisestä Tullipiiristä. Tullivalvonnan näkökulmasta kuormitus on resurssisiin nähden suurta erityisesti itärajalla Vaalimaan, Nuijamaan ja Imatran rajanylityspaikoilla. Itärajan ohella tullivalvonnan kuormittuneisuus ilmenee erityisesti pääkaupunkiseudulla. Tullivalvonta ja tarkastustoiminta eivät kuitenkaan aiheuta samantyyppistä pakkotahtisen työn tunnetta kuin asiakaspalvelu tulliselvityksessä tai autoverotuksen ruuhkautuneiden oikaisujen käsittely, koska ne perustuvat pääasiassa kohteiden etukäteisvalintaan ja siihen, että tarkastetaan niin monta kohdetta kuin vuoron aikana ehditään. Silloin henkilöstön puute näkyy siinä, että vuorot ovat tarpeeseen nähden liian lyhyitä ja liian ohuesti miehitettyjä. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulmasta on vaikea todentaa, mikä vaikutus tullivalvontahenkilöstön vähentymisellä on ollut. Joka tapauksessa väärinkäytöksiä ja tullirikoksia paljastuisi enemmän, jos henkilöstöä olisi käytettävissä enemmän.

Oman ongelmansa muodostaa Sähköinen palvelukeskus, joka on hajakeskitetty Helsingin, Turun ja Tornion tullauskeskuksiin. Sähköiset tul-

¹²⁴ *Tehtäviin kuluva työaika suhteessa volyymeihin on myös tarkasteltu ja sitä kautta kohdistettu vähennyksiä niihin toimipaikkoihin, joissa näyttäisi lukujen valossa olevan verkkaisempi työtahti.*

lauskeskukset ovat uuden tulliselvitysmallin kriittinen kohta. Erityisesti siinä vaiheessa, kun tullauskeskusten toiminta laajeni 24/7-toiminnaksi eikä ulkoinen rekrytointi ollut mahdollista, Tullilla oli vaikeuksia saada pidentyneen aukiolon mukaisesti lisähenkilöstöä vuorotyöhön. *Sähköisten keskusten toimivuus onkin ollut ongelmana*, kuten luvun 3.4.6 indikaattorit osoittivat. Kun sähköisen keskuksen palveluaika pidentyy, asiakasyritykset kärsivät palvelun heikentymisestä. Käytännössä se tarkoittaa esimerkiksi sitä, että rekka joutuu odottamaan lupaa edetä ja yrityksen näkökulmasta Tullin toiminnan viiveet heikentävät logistiikkaketjun sujuvuutta.

Haastateltavat olivat huolissaan henkilöstön kuormittumisesta erityisesti yllä mainituilla alueilla ja toimipisteissä. Henkisen kuormittumisen osalta ongelmallista on ollut epävarmuus. *Tullin resurssikartoituksiin ei ole voitu luottaa, koska henkilötyövuosivähennysvelvoitteet ovat kasvaneet matkan varrella*. Tulli on ollut vakaa työnantaja, mutta uudessa tilanteessa vakituinen henkilöstö elää epävarmuudessa, jatkuuko työ omalla paikkakunnalla. Toimipaikkojen lakkautusten yhteydessä on menetelty niin, että henkilölle on tarjottu työtä mahdollisimman läheltä Tullin palveluksesta. Pohjoisessa Tullipiirissä tämä on voinut tarkoittaa satojen kilometrienkin matkaa. Pääosin henkilöstö on kuitenkin sopeutunut hyvin ehdotettuihin työpaikan vaihdoksiin. Yksittäisiä irtisanomisia on tehty, kun henkilö ei ole halunnut ottaa vastaan tarjottua työpaikkaa toiselta paikkakunnalta. Pienempänä harminaiheena, mutta symbolisesti suuren merkityksen ovat saaneet määrärahavajeen vuoksi lakkautetut lehtitilaukset, virkistystoiminnan lopettaminen ja tulospalkkioista luopuminen.

Määräaikaisten henkilöiden osalta toimintakulttuuri on muuttunut täysin. Aiemmin määräaikaiseen virkaan otettiin tullikoulutuksen ajaksi ja koulutuksen suorittamisen jälkeen voitiin yleensä tarjota vakituinen virka, jos henkilö hoiti työnsä hyvin. Tuottavuusohjelman alkuvaiheessa, ennen kuin henkilötyövuosivähennysvelvoitteet kovenivat, esimerkiksi itärajalle otettiin henkilöstövajetta paikkaamaan määräaikaisia, joille luvattiin vakaa tulevaisuus Tullin palveluksessa. Sitten kun tilanne muuttui, myös itärajalla jouduttiin siihen, että määräaikaista virkaa ei voitu jatkaa, vaikka tarvetta olisi ollut. Samalla osa määräaikaisista henkilöistä oli ehtinyt suorittaa Tullin koulutusta jo varsin pitkälle, jolloin koulutukseen käytetyt resurssit menivät hukkaan. Osalle määräaikaisista on voitu myöhemmin tarjota sijaisuuksia, lähinnä vuorotteluvapaan sijaisuuksia.

Työhyvinvointimittauksissa ei ole tullut esiin mitään kovin dramaattisia muutoksia, mutta vertailukelpoisen tiedon puute vaikeuttaa luotettavien johtopäätösten tekemistä. Tulli ei ole osallistunut VMBaroon, mutta vuo-

den 2010 kyselyyn sisällytettiin identtinen kysymys työhyvinvoinnista¹²⁵, jotta saatiin vertailukelpoista tietoa muihin valtion virastoihin: Tullin arvosana työhyvinvoinnissa oli 7,6 VMBaron keskiarvon ollessa 7,5. Tulli käytti vuosina 2005 ja 2007 Työterveyslaitoksen "Terve Organisaatio"-kyselyä ja syksyllä 2010 toteutettiin "Parempi työyhteisö"-kysely uudistetulla kysymyksillä. Vertailukelpoisista kysymyksistä tuottavuusohjelman kannalta relevantti kysymys on muutosten toteutukseen ja suunnitteluun liittyvä kysymys¹²⁶, jonka tulokset ovat heikentyneet (vuonna 2005 2,8, 2007 2,7 ja 2010 2,5). Tämä heijastaa yllä kuvattua epävarmuuden tilaa ja mahdollisesti myös sitä, että Tulli ei ole itse voinut vaikuttaa henkilöstön vähentämisen aikatauluun. Työn kuormitustekijöitä koskevista kysymyksistä aiempien vuosien vertailutietoa oli vain stressin kokemista koskevasta kysymyksestä, jossa siinäkin kysymysmuoto oli muuttunut. Stressin kokeminen oli lisääntynyt hieman 2,7:stä 2,8:aan. Selvimmin huonontunut arvosana liittyi työnantajakuvaan väitteeseen "Suositteaisin ystävälleni Tullia työpaikkana.", jossa arvosana laski vuoden 2005 3,4:stä ja vuoden 2007 3,2:sta 2,9:ään vuonna 2010. Arvosanan laskua selittänee se, ettei Tulli ole enää rekrytoinut käytännöllisesti katsoen muihin kuin tietohallintotehtäviin.

Talouden taantuma, joka näkyy selvimmin vuoden 2009 rahtiliikenteen volyymeissa, antoi Tullille eräänlaisen hengähdystauon, kun henkilöstön vähentämisen kiihtyminen osui samaan aikaan volyymien vähenemisen kanssa. Toki taantumankin aikana koettiin ongelmia esimerkiksi itärajan rajanylityspaikoilla, kun kesällä 2009 määräaikaisten virkoja ei saatu jatkaa. Taantumalla hellittäessä ja tavaravirtojen elpessä itärajalle on jälleen muodostunut rekkajonoja ruuhkahuippuina. Uutena ilmiönä on myös matkustajaliikenteen ruuhkautuminen, kun ostosmatkailu Venäjältä Suomeen on lisääntynyt.¹²⁷ *Itäisen tullipiirin rajanylityspaikoilla henkilöstöä ei ole riittävästi ruuhkahuippuina.* Osittain ruuhkautumista selittää myös se, ettei tiloja ja kaistoja ole mitoitettu ruuhkien mukaan. Erityisesti Imatran toimipaikka on käynyt liian pieneksi nykyiseen käyttötarpeeseen nähden. Myös Nuijamaa ruuhkautuu Lappeenrannan ostosmahdollisuuksien läheisyyden vuoksi. Rekkajonot ovat arkipäivää kaikilla rajanylityspaikoilla

¹²⁵ "Minkälaiseksi arvioisit oman työhyvinvointiasi kouluasteikolla 4-10?"

¹²⁶ "Kuinka muutosten suunnittelu ja toteutus on työpaikallasi yleensä tapahtunut?"

¹²⁷ *Rajavartiolaitos tarkastaa passit rajalla, mutta ostosmatkailu edellyttää myös tullipalvelua, koska turistituonti Venäjälle on arvonlisäverotonta nykytilanteessa 50 kiloon saakka per matkustaja. Turistituontioikeutta käytetään myös väärin siten, että samat henkilöt ylittävät rajan päivittäin kyydissään niin sanottuja kilotyt-töjä tai -mummoja, joiden avulla tuontimäärät saadaan suuremmiksi.*

kaksi kertaa päivässä, kun logistiikka keskittyy tiettyihin kellonaikoihin. Toistaiseksi Venäjän tulli on vielä vetänyt huonommin kuin Suomen puoli, minkä vuoksi odottelu Suomen tulliselvitykseen on eräällä tapaa hyväksyttävää. Se ei kuitenkaan poista sitä ongelmaa, että työntekijöiden kuormitus ruuhka- ja pitkäjonoina on kova ja pitkät jonot ovat ongelma paikallisille asukkaille.

Taantumasta toipuminen on alkanut näkyä muuallakin kuin itärajalla. Eteläisen tullipiirin mukaan liikenne- ja tavaramäärien kasvu yhdessä jatkuvasti pienevien resurssien kanssa on johtanut siihen, että matkustaja- ja tavaravirtoihin ei pystytä enää tekemään kattavaa riskianalyysia. Tämä siis sen lisäksi, mitä edellä on todettu jo siitä, ettei kaikkia profiloituja kohteita ehditä tarkastaa. Lisäksi yhteiskunnallisesti kiinnostava asia on se, että Tulli ei juurikaan pysty tekemään lähtevän liikenteen tarkastusta Helsingin satamissa. Silloin, kun sitä tehdään, kiinni saadaan varastettua tavaraa.

Pienempänä ongelmana nostettiin paikalliskäyntien yhteydessä esiin myös se, että manuaalitullauspisteisiin ei enää ole voitu valikoida asiakaspalveluun kaikkein motivoituneimpia henkilöitä. Toisin sanoen, "tiskin takana on epäsoivia henkilöitä", koska poistumaa ei ole voitu korvata, vaan asiakaspalvelijat on täytynyt löytää olemassa olevasta henkilöstöstä.

Haasteellisena on pidetty myös sitä, voidaanko asiakkaille tarjota sähköiseen asiointiin riittävät neuvontapalvelut. Erityisesti lähipalveluna tapahtuva oman toimipaikan henkilökohtainen neuvonta on vähentynyt toimipaikkaverkoston supistumisen myötä. Puhelinneuvontaa on toki saatavilla kuten myös tiedotusta ja ohjeistusta.

Riskejä tulevaisuudessa

Edellä on tuotu esiin niitä konkreettisia ongelmia, joita Tullin toiminnassa on esiintynyt tuottavuusohjelman edetessä. Tässä käsitellään niitä riskejä, joita on tarkastuksen perusteella pidettävä mahdollisina tulevaisuudessa. Riskit ovat yhteydessä edellä kuvattujen ongelmien pahenemiseen. Huomionarvoista on, että Tullin volyymit vähenivät taantumassa eivätkä ole vielä palautuneet vuoden 2008 tasolle, joten työmäärän väheneminen on tasoittanut henkilöstövajeesta johtuvia ongelmia. Sähköisen asioinnin piirissä olevasta volyymien kasvusta Tulli selviytynee ilman ongelmia, mutta niissä tehtävissä, joissa henkilötyöpanoksen tarve ei ole yhtä paljon vähentynyt toimintatapamuutosten ansiosta, riskeihin on kiinnitettävä huomiota.

Henkilöstön jaksamisen ongelmia tuotiin esiin jo nykytilanteessa, mutta erityisesti tulevaisuuden riskeistä kysyttäessä monet haastateltavat nime-

sivät henkilöstön jaksamisen. Jaksamisriski ei kuitenkaan liity pelkästään konkreettiseen työtehtävien aiheuttamaan kuormitukseen, vaan myös siihen, että jatkuva muutos ja epävarmuus kuormittavat henkilöstöä henkisesti.

Hallintotehtävissä henkilöstöpoliittisena riskinä pidettiin sitä, että yhdelle ihmiselle kasaantuu liian monia vastuita. Monitaitoisuuden vaatimus voi johtaa siihen, että henkilö kokee, ettei pysty hallitsemaan kaikkea ja ajautuu työuupumukseen. Organisaation kannalta voi tällöin käydä ilmi, ettei sijainen hallitse tehtäviä tarpeeksi hyvin.

Tarkastuksessa muodostuneen käsityksen perusteella tulevaisuuden ydinkysymys on, pystytäänkö säilyttämään uskottava tullivalvonta koko Suomessa. Jos valvonta ei ole uskottavaa, ammattirikolliset käyttävät hyväkseen reittejä, jotka tietävät huonosti valvotuksi. Tämä riski kytkeytyy sekä vuorovahvuuksien ohuuteen miehitetyillä toimipaikoilla että liikkuvan valvonnan lisääntymiseen. Jos pelote on uskottava, Tullin toiminnalla on myös ennalta ehkäisevä vaikutus. Jos tullivalvonta ei ole uskottavaa, harmaan talouden ja muun rikollisen toiminnan toimintaedellytykset paranevat.

Tarkastushaastatteluissa on tuotu esiin sisäiseen turvallisuuteen liittyvien riskien lisääntyminen. Erityisesti pääkaupunkiseudulla tullitoimintaan liittyvä rikollisuus on muuttunut ammattimaisemmaksi ja vaarallisemmaksi. Uutena ilmiönä on vuosina 2009–2010 havaittu Eteläisen Tullipiirin alueella räjähdysaineiden, design-huumeiden, myrkkujen ja jäteakkujen sekä puolustustarvikkeiden ja niin sanottujen kaksikäyttötuotteiden (ydinaseiden, kemiallisten ja biologisten aseiden valmistamiseen tarkoitettujen) tuontia, vientiä ja kauttakulkua. Lisäksi Internet mahdollistaa sen, että tavallinen kansalainenkin voi tilata vaarallisia aineita, jotka tulevat maahan pääasiassa lentoteitse postissa tai pikarahdissa Helsinki-Vantaan lentoterminalille. Lentotullissa onkin paljastunut viime aikoina useampia sisäisen turvallisuuden kannalta erityisen huolestuttavia tapauksia, jotka ovat rikostutkinnassa.

Yllä esitettyyn liittyen tulevaisuuden riskinä on tarkastuksen perusteella pidettävä sitä, että Tullin määrärahatilanne ja henkilötöyvuosirajoitteet eivät mahdollista Tullin resurssien lisäämistä sisäisen turvallisuuden kannalta kriittisiin kohteisiin. Erityisen ongelmalliseksi sisäisen turvallisuuden näkökohtien huomioimisen tekee se, että valtiovarainministeriön taholla painottuvat ulkomaankaupan sujuvuuden ja Tullin fiskaalisen tehtävän näkökulmat. Tällöin voi jäädä liian vähälle huomiolle se näkökohta, että toimiessaan ulkomaankaupan logistiikkaketjussa Tullin on sekä oman fiskaalisen tehtävänsä ja siihen liittyvän valvonnan että puhtaasti sisäisen turvallisuuden näkökulmasta tarkoituksenmukaista panostaa riittävään uskottavaan valvontaan.

Lisäksi valvontatarpeiden näkökulmasta korostuu usein liiaksi EU:n ulkoraja, koska EU:n sisärajalta on vapaan liikkuvuuden periaate. EU:n sisäraja Suomen ja Viron välillä sekä Helsinki-Vantaan lentokentän kautta kulkeva rahti sekä matkustaja- ja postiliikenne ovat kuitenkin rikollisen toiminnan pääkanavia, joihin sisäisen turvallisuuden kannalta huolestuttavimmat ilmiöt keskittyvät. Itärajalta tupakan salakuljetus on merkittävin ilmiö. Lisähaasteena on se, että uskottavan valvonnan täytyy toteutua koko Suomessa. Esimerkiksi Turun seutu ja Tornio Pohjoisessa Suomessa ovat läpikulkureittejä, joihin Tullin on panostettava, jotta rikolliselle toiminnalle ei luoda otollisia reittejä.

Liittyen Tullin läsnäoloon ulkomaankaupan logistiikkaketjussa, Tulli hoitaa valvontatehtäviä monen eri viranomaisen lukuun. Esimerkiksi LVM:n vastuualueella Tulli tekee raskaan liikenteen kuntoisuusvalvontaa, MMM:n hallinnonalan puolesta tai yhteistyössä Tulli valvoo elintarviketurvallisuutta ja kasvi- ja eläintautien leviämistä ja STM:n hallinnonalalla säteileviä aineita, lääkkeitä, alkoholia ja tupakkaa. Tullin valvontayhteistyö kattaa miltei kaikki hallinnonalat puolustustarvikkeista kulttuuriesineisiin. Tarkastushaastatteluissa on tuotu esiin, että henkilöstövähennysten edelleen jatkuessa riskiksi muodostuu se, että Tullin toimintakyky heikkenee niissä tehtävissä, joita se tekee muiden ministeriöiden lukuun. Valvonta ei koskaan ole sataprosenttista, mutta jos Tullin läpi pääsee esimerkiksi onnettomuuden aiheuttanut rekka, jonka lastin sidontaa Tulli ei tarkastanut, Tullin on kyettävä osoittamaan valvontansa riittävyys. Toisena esimerkkinä mainittakoon pieni, mutta kansantalouden ja metsäteollisuuden kannalta merkittävä vihollinen nimeltään mäntyankeroinen, joka voi piillä havupuupakkauksissa tai havupuukuormissa. Jotta puuntuholainen pysyisi poissa Suomen metsistä, Tulli omalta osaltaan tarkastaa kasvin-suojelutodistukset ja tekee pistokokeita tavaraeriin. Tullivalvonnan pettäminen voi siis kostautua hyvin monin eri tavoin, joilla ei ole suoraa yhteyttä Tullin omiin tehtäviin.

3.4.8 Kokoavia havaintoja

Kokoavat tarkastushavainnot esitetään tarkastuksen osakysymysten mukaisesti. Opetushallitusta koskevat havainnot on esitetty kokoavasti luvussa 3.3.8.

Perustuivatko henkilöstön vähennystavoitteet tunnistettuun tuottavuuspotentiaaliin?

Tullilaitoksen alkuperäinen, 170 henkilötyövuoden vähennystavoite perustui pääosin tuottavuuspotentiaaliarvioihin. 119 henkilötyövuoden lisävähennystavoitteet eivät sen sijaan perustuneet tuottavuuspotentiaaliarvioihin. Ne perustuivat ensinnäkin hallinnonalan muiden virastojen vaikeuksiin toteuttaa tuottavuusohjelman henkilötyövuosisivähennysvelvoitteita ja toiseksi, Tullin määrärahojen riittämättömyyteen, minkä vuoksi Tulli ei olisi pystynyt pitämään tuottavuusohjelman alkuperäisen tavoitteen sallimaa henkilötyövuosimäärää.

Ovatko suunnitteluvaiheessa tunnistetut tuottavuuspotentiaalit toteutuneet?

Tarkastusajankohtana tuottavuusohjelman ensimmäisen kauden toimenpiteitä oli toteutettu neljän vuoden ajan ja yksi vuosi oli jäljellä. Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että alkuperäisestä 170 henkilötyövuoden vähennystavoitteesta oli saavutettu noin kolmannes niillä toimilla, joita suunnitteluvaiheessa ennakoitiin. Suurin vähennyspotentiaali arvioitiin olevan autoverotuksessa, mutta säästöä ei ole saavutettu, koska arvion perusteena olleet muutokset eivät ole toteutuneet. Suurimmat suunnitteluvaiheessa arvioidut ja toteutuneet säästöt on saavutettu vientitullausjärjestelmän uusimisesta, Ahvenanmaan verorajajärjestelyjen keskittämisestä Ahvenanmaan tullipiiriin ja palvelukeskusasiakkuudesta, jossa tosin kokonaistilanne oli se, että Tullin henkilötyövuosisäästö oli suurin piirtein samansuuruinen kuin palvelukeskuksissa tehtävän työn määrä. Palvelukeskusasiakkuuden osalta pätee kuitenkin sama kuin Opetushallituksen kohdalla eli kyse on ollut vielä siirtymävaiheesta, jonka perusteella ei voida tehdä lopullista arviota hyödyistä.

Miten tuottavuus ja taloudellisuus ovat kehittyneet tuottavuusohjelman aikana?

Tullin työn tuottavuus on kehittynyt myönteisesti lukuun ottamatta talouden taantumana luomaa notkahdusta Tullin suoritteisiin vuonna 2009. Kokonaistuottavuuden kehitys on ollut heikompi, koska tietojärjestelmien ja sähköisen tulliasioinnin kehitystyö on vaatinut euromääräisiä panostuksia. Tämä näkyy myös taloudellisuuden heikentymisenä. Liikekirjanpidon tarkastelu osoitti kuitenkin, että verrattaessa vuosia 2006 ja 2010, Tullin henkilöstökulujen reaalin lasku ylitti palvelujen oston kasvun 1,9 miljoonalla eurolla. Tästä näkökulmasta katsottuna voidaan todeta, että Tulli on toteuttanut tuottavuusohjelmaa taloudellisesti tarkoituksenmukaisella tavalla.

Onko henkilöstön vähentäminen pystytty toteuttamaan siten, ettei palvelujen laatu ja saatavuus tai yhteiskunnallinen vaikuttavuus ole heikentynyt?

Asiakasvaikuttavuuden osalta on todettava, ettei tarkastuksessa ole suoritettu asiakastytyväisyyskyselyä eikä viime vuosilta ollut tarkastusajankohtana käytettävissä vertailutietoja, joiden pohjalta voitaisiin päätellä, miten asiakastytyväisyys on tuottavuusohjelman aikana kehittynyt. Toisaalta on oletettavaa, että sähköiset asiointimahdollisuudet saavat asiakkailta kiitosta. Käytännössä manuaalipalvelua on jouduttu kuitenkin vähentämään jo ennen kuin sähköinen asiointi on kattavasti ollut käytössä. Tullitoimipaikkoja on suljettu ja kaikissa jäljelle jääneissä toimipaikoissa ei ole pysytty 15 minuutin palveluaikataivoitteessa 80 prosentin tavoitteen mukaisesti. Käytettyjen autojen verotuksessa puolestaan käsittelyajat pidentyivät vuodesta 2006 vuoteen 2009, mutta vuonna 2010 käsittelyajat saatiin merkittävästi lyhentämään. Tullin käsityksen mukaan verokäsittelijöiden tavoittaminen on kuitenkin ollut asiakkaille vaikeaa, joten palvelukykyä ei parantuneiden käsittelyaikojenkaan valossa voida pitää hyvänä.

Asiakasvaikuttavuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuudenkin näkökulmasta sähköiset tullauskeskukset ovat kriittinen kohta, jonka on toimitettava sujuvasti. Vuosina 2009 ja 2010 niiden toiminnassa on kuitenkin ollut viiveitä, jotka ovat johtuneet sekä teknisistä ongelmista että henkilöstön riittämättömyydestä. Tavoitteena on, että suurimpaan osaan tullausilmoituksista voitaisiin vastata automaattisesti paluuviestillä ja että kaikki ilmoitukset voitaisiin käsitellä tunnin kuluessa ilmoituksen saapumisesta. Vuosina 2009 ja 2010 kuitenkin 22–24 prosenttia ilmoituksista on ylittä-

nyt tunnin käsittelyajan. Verrattuna vanhaan toimintamalliin, jossa lastiyksikkö ajaa tullitoimipaikalle tullaamaan¹²⁸, tunnin odotusaikaa ei voida pitää huononnuksena, mutta yritysten näkökulmasta Tullista johtuvat logistiikkaketjun viiveet aiheuttavat turhia kustannuksia.

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osalta vaikutti indikaattoritarkastelujen perusteella siltä, että tarkastustoiminnassa ja tullivalvonnassa tarkastusten vähentäminen ei ole johtanut yhteiskunnallisen vaikuttavuuden heikentymiseen, koska tärkeimpien tarkastusmuotojen ja tullivalvonnan osuutta on voitu parantaa riskianalyysin kehittämisen avulla. Haastattelujen perusteella henkilöstön vähentäminen on johtanut kuitenkin siihen, että läpivalaisua ei voida hyödyntää täysimääräisesti ja että sisäisen turvallisuuden kannalta kriittisissä kohteissa, Helsingin satamissa ja lentokentällä, profiloituja kohteita jää tarkastamatta. Itärajalla puolestaan ei pystytä täyttämään EU-lainsäädännön velvoitetta TIR-carnet -yksiköiden sinettien ja sinetikuntoisuuden sataprosenttisesta tarkastamisesta, vaan kate jää viidennekseen. Vuoteen 2008 asti vajetta selitti liikennemäärien jatkuva kasvu eikä tilanne parantunut taantumassa, kun määräaikaista virkoja ei voitu jatkaa.

Tullin rikostorjunnan osalta näytti siltä, että henkilöstön poistuma strategisesti tärkeistä viroista alkaa näkyä rikostorjunnan heikentyneenä kykyinä selvittää rikoksia, kun samanaikaisesti rikosten määrä on voimakkaassa kasvussa.

Onko nähtävissä henkilöstövähennysten aiheuttamia riskejä toiminnan vaikuttavuuden heikkenemiselle?

Tarkastuksen perusteella riskinä on erityisesti se, että sisäisen turvallisuuden kannalta haitallisiin ilmiöihin ei pystytä riittävässä määrin puuttamaan. Riittävä ja uskottava valvonta on vähintäänkin yhtä tärkeää myös Tullin fiskaalisen tehtävän osalta. Verotukseen kuuluu olennaisena osana valvonta, koska veronalaisia tuotteita yritetään salakuljettaa verottomasti tai käytetään väärää tullinimikkeitä taloudellisen hyödyn saavuttamiseksi. Riskinä onkin se, että jos tullivalvonta ei ole uskottavaa, harmaan talouden toimintaedellytykset paranevat.

Tulli on läsnä ulkomaankaupan logistiikkaketjussa, jolloin valtiontalouden ja kansantalouden tuottavuuden näkökulmasta on tarkoituksenmukaista, että Tulli suorittaa muiden hallinnonalojen lukuun valvontatehtäviä. Haastatteluissa tuotiin esiin, että Tullin valvontakapasiteetin heikentämi-

¹²⁸ Tuonnin osalta sanomapohjainen asiointi oli käytössä aiemminkin, mutta viennin sähkötäminen tapahtui vuonna 2009.

nen saattaa johtaa tilanteeseen, jossa Tulli ei pysty enää huolehtimaan kuin niistä valvontatehtävistä, jotka sille suoraan kuuluvat. Tullissa kuitenkin koetaan, että valvontatehtävien hoitaminen on tuottavuudenkin näkökulmasta järkevintä keskittää yhdelle viranomaiselle, mutta tämä pitäisi huomioida henkilöstötarpeen arvioinnissa.

3.5 Opetushallituksen ja Tullin vertailua

Opetushallituksen henkilötyövuosivähennystavoite vuoden 2011 loppuun mennessä on 20 prosenttia vuoden 2005 toimintamomentin henkilötyövuosista ja Tullilaitoksella vähennysvelvoite on 11 prosenttia vuoden 2005 henkilötyövuosista, kun hallinnonalojen keskimääräinen vähennystavoite on 9,6 prosenttia. Tullin osalta tuottavuusohjelman alkuvaiheessa määritelty vähennysvelvoite oli alle keskimääräisen eli alun perin tavoitteet olivat maltilliset. Tullin osalta suurin ongelma onkin ollut se, että suunnitelmiin ei ole voitu luottaa, vaan lisävähennystavoitteita on tullut hyvin nopealla varoitusaajalla. Lisätavoitteet ovat johtuneet valtiovarainministeriön hallinnonalan sisäisestä ongelmasta. Opetushallituksessa vähennystavoite on ollut vakaa ja muuttumaton, joka vuosi 12,4 henkilötyövuotta vuosina 2007–2011. Opetushallituksen osalta suurin ongelma onkin liittynyt vähennystavoitteen suhteelliseen suuruuteen ja siihen, että vähennykset eivät pääosin perustuneet arvioituun tuottavuuspotentiaaliin.

Kummankin organisaation osalta erityispiirteenä on ollut se, että henkilötyövuosien vähentämistä on vauhdittanut määrärahavaje. Opetushallituksen osalta oli osittain kyse aiemmin luoduista ongelmista, kun taas Tullin osalta kyse on ollut pääosin tietohallintomenojen suuresta kasvusta. Opetushallituksen tapauksessa ohjaava ministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö ei kuitenkaan ole tehnyt etupainotteisesta henkilöstön vähentämisestä sitä johtopäätöstä, että Opetushallituksen henkilötyövuosivähennysvelvoitetta tulisi kasvattaa. Tullin tapauksessa valtiovarainministeriö on kasvattanut Tullin henkilötyövuosivähennystavoitetta sitä mukaa kuin Tulli on ilmaissut, etteivät sen määrärahat riitä tavoitteen mukaisen henkilöstön palkkaamiseen.

Tarkastuksen perusteella voidaan yleisesti todeta, että kumpikin organisaatio on kehittänyt toimintaansa voimakkaasti. Opetushallituksen osalta ennakoituja tuottavuuspotentiaaleja ei juurikaan ollut, kun taas Tullin osalta alkuperäinen maltillinen vähennystavoite pääosin perustui arvioituun potentiaaliin. Tarkastuksessa kuitenkin havaittiin, että vain pieni osa toteutuneista henkilöstön vähennyksistä johtuu tuottavuusohjelman alkaessa arvioiduista tuottavuuspotentiaaleista. Suunnitteluvaiheessa tunnistet-

tujen toimenpiteiden lisäksi kummassakin organisaatiossa on kuitenkin toteutettu muita toimenpiteitä, jotka ovat mahdollistaneet henkilöstön vähentämisen. Osaksi henkilöstön vähentyminen johtuu kuitenkin vain siitä, että poistumaa on jätetty korvaamatta. Toteutettujen toimenpiteiden ja vähentyneiden henkilötyövuosien välillä ei myöskään monelta osin ole selvää yhteyttä, vaan henkilötyövuosia on vähennetty sieltä, mistä on voitu eläköitymisen tai määräaikaisuuksien päättymisen myötä.

Opetushallitus siirtyi talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen asiakkaaksi vuoden 2009 alusta ja Tulli pääosin vasta toukokuussa 2010. Molempien osalta seurantatiedot kuvasivat vasta siirtymävaiheen tilannetta. Tämä varauma huomioiden näytti siltä, että alkuvaiheessa palvelukeskusasiakkuudesta saavutettava hyöty on valtionhallinnon tasolla jäänyt hyvin pieneksi: käytännössä asiakasvirastossa on säästynyt se määrä henkilötyövuosia, joka palvelukeskuksessa on uutena työnä tullut tehdyksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla toteutettu hallinnonalan sisäinen selvitys tukee tätä johtopäätöstä. Tarkastuksessa ei ole voitu selvittää, onko tilanne ollut parempi niissä virastoissa, jotka alun perin liittyivät jonkin muun kuin Valtiokonttorin palvelukeskuksen asiakkaaksi.¹²⁹ Jatkossa on joka tapauksessa syytä kiinnittää huomiota siihen, että palvelukeskusasiakkuudesta syntyisi valtionhallinnon mitassa todellisia tuottavuushyötyjä. Tältä osin vuosina 2011–2014 käyttöön otettavaan Kieku-tietojärjestelmään kohdistuu suuria odotuksia.

Tullin ja Opetushallituksen toiminta-alue on hyvin erilainen, mutta kummankin kohdalla haastatteluissa esitettiin huoli siitä, voidaanko toiminnan uskottavuus säilyttää henkilöstön supistuessa. Tullin tapauksessa uskottavuus-kysymys on hyvin konkreettinen liittyen harmaan talouden toimintamahdollisuuksiin. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että Tulli kantoi vuonna 2010 veroja ja maksuja yhteensä 9,2 miljardia euroa ja Opetushallituksen valmisteluun perustuen Opetus- ja kulttuuriministeriö myönsi valtionosuuksia 2,5 miljardia euroa ja Opetushallitus jakoi valtionavustuksia 61,8 miljoonalla eurolla. Jos Tullin toiminta ei ole uskottavaa, verokertymä alkaa heikentyä ja sisäisen turvallisuuden kannalta haitalliset ilmiöt lisääntyä. Opetushallituksen osalta uskottavuus kytkeytyy lähinnä asiantuntemuksen uskottavuuteen, mutta valtiontaloudelliselta kannalta voidaan lisäksi todeta, että jos Opetushallituksen toiminta ei ole

¹²⁹ *Opetusministeriön hallinnonalan virastojen palvelukeskusasiakkuutta koskevan selvityksen loppuraportissa todetaan, että Valtiokonttorin palvelukeskuksessa tapahtui yhtäaikaan liian monia käyttöönottoprojekteja ja muutoksia vuonna 2009 ja vuoden 2010 alussa.*

uskottavaa, valtionosuuksien ja valtionavustusten väärinkäytökset lisääntyvät ja avustusten vaikuttavuus heikentyy.

Yleisesti on syytä todeta, että haastateltavat näkivät tuottavuusohjelmassa sekä hyvää että huonoa. Haastatteluissa kysyttiin, mitä hyötyä tuottavuusohjelmasta on ollut. Osasta vastauksia heijastui hyvin negatiivinen suhtautuminen tuottavuusohjelmaan, mutta varsin monella oli kuitenkin se käsitys, että on hyvä, kun toimintaa on jouduttu katsomaan uudella tavalla. Tullilaitoksen piirissä oli vahvempi usko oman organisaation uudistumiskykyyn ilman tuottavuusohjelmaakin, kun taas Opetushallituksessa tuottavuusohjelman luoma paine on pakottanut karsimaan rönsyjä. Kummankin organisaation edustajien haastatteluissa tuli kuitenkin esiin se, että tuottavuusohjelman toteuttamisessa olisi pitänyt lähteä liikkeelle ensinnäkin siitä, mitkä ovat valtion tehtäviä ja toiseksi, priorisoida valtion tehtäviä. Myös oman organisaation sisäisessä priorisointikyvyssä nähtiin parantamisen varaa.

Tuottavuusohjelmaan kohdistettiin haastatteluissa kritiikkiä myös siitä näkökulmasta, että henkilötöyvuosivähennysvelvoite on liian hallitseva tavoite, mikä johtaa käytännössä myös siihen, että jos henkilötöypanoksen tarve ei ole aidosti vähentynyt jonkin toimenpiteen vuoksi ja henkilötöyvuosivähennys saavutetaan ulkoistamisen avulla, työn teettäminen ostopalveluna saattaa tulla kalliimmaksi. Opetushallitusta koskevassa tarkastuksessa tuli esiin yksittäisiä pieniä esimerkkejä tästä, mutta kokonaisuutena katsoen Opetushallituksessa henkilöstökulujen lasku oli kuitenkin reaalisesti suurempi kuin palvelujen oston kasvu verrattaessa vuosia 2006 ja 2010. Myös Tullissa henkilöstökulut olivat laskeneet enemmän kuin palvelujen ostot olivat kasvaneet, vaikka Tulli onkin joutunut panostamaan paljon tietojärjestelmien kehittämiseen konsulttityönä.

Koko valtionhallinnon mitassa palvelujen oston reaalin kasvu kuitenkin ylitti henkilöstökulujen alenemisen. Tarkastuksessa laaditut laskelmat esitetään seuraavassa luvussa.

3.6 Palvelujen oston kasvu valtion budjettitaloudessa

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta esitti vuonna 2010 mietinnössään huolen siitä, että tuottavuusohjelmaan liittyvä tehtävien ulkoistaminen voi lisätä julkisen sektorin menoja.¹³⁰ Tässä tarkastuksessa taloudellisuus-

¹³⁰ Valtiovarainvaliokunnan mietintö 53/2010 vp.

näkökulmaa tarkasteltiin Opetushallituksen ja Tullin osalta, mutta kokonaiskuvan saamiseksi laskelmia tehtiin myös koko valtion budjettitalouden tasolla. Taulukon 32 luvut on muodostettu liikekirjanpidon tiedoista siten, että vuoden 2006 luvuista on poistettu yliopistot, jotta vuoden 2010 luvut olisivat vertailukelpoisia. Reaalinen muutos laskettiin käyttäen Tilastokeskuksen julkisten menojen hintaindeksin pisteluvuista muodostettuja deflaattoreita.¹³¹

Reaalisesti henkilöstökulut ovat vähentyneet vuodesta 2006 vuoteen 2010 4,4 prosenttia. Palvelujen ostot ovat kuitenkin lisääntyneet voimakkaasti tarkastelujaksolla siten, että niiden reaalinen kasvu on ollut 26,6 prosenttia. Kaiken kaikkiaan henkilöstökulujen reaalinen vähentyminen on jäänyt 288 miljoonaa euroa pienemmäksi kuin palvelujen oston kasvu. Tämä vertailu ei kuitenkaan huomioi ulkoistamisesta mahdollisesti aiheutuneita muita kuin henkilöstökulusäästöjä. Kokonaisuutena katsoen näyttää siltä, että toiminnan kulut ovat reaalisesti vähentyneet 169 miljoonaa euroa, mikä tarkoittaa toisaalta sitä, että toiminnan kulut kokonaisuudessaan ovat vähentyneet 47 miljoonaa euroa vähemmän kuin suurin yksittäinen kuluerä eli henkilöstökulut.

TAULUKKO 32. Valtion budjettitalous ilman yliopistoja, henkilöstökulujen ja palvelujen oston sekä toiminnan kulujen kehitys vuodesta 2006 vuoteen 2010 (1 000 €).

Valtion budjettitalous ilman yliopistoja	2006 kulut vuoden 2010 tasossa	2010 kulut	Reaalinen muutos 2006–2010	Reaalinen muutos 2006–2010 %
41 Henkilöstökulut	4 894 582	4 678 437	- 216 145	- 4,4 %
43 Palvelujen ostot	1 891 828	2 395 655	503 827	26,6 %
4 Toiminnan kulut	10 246 848	10 077 620	- 169 228	- 1,7 %
41 muutos + 43 muutos			287 682	

Vertailulaskelma tehtiin tarkastuksessa myös vuosien 2006 ja 2009 välillä siten, että yliopistot olivat mukana. Koko valtion budjettitalouden osalta yliopistot mukaan lukien, palvelujen ostojen kasvu oli 379 miljoonaa euroa suurempi kuin henkilöstökulujen vähenemä verrattaessa vuosia 2006 ja 2009 (taulukko 33). Laskelmien erot eivät kuitenkaan johdu siitä, että

¹³¹ Henkilöstökulujen hintaindeksinä "palkat ja muut henkilöstömenot", palvelujen oston hintaindeksinä "tavarat ja palvelut" ja toiminnan kulujen hintaindeksinä "kulutusmenot".

palvelujen ostot yliopistoissa olisivat kasvaneet voimakkaammin kuin valtiolla keskimäärin, vaan siitä, että henkilöstökulut eivät yliopistoissa olleet vähentyneet edes reaalisesti.¹³²

TAULUKKO 33. Valtion budjettitalous yliopistot mukaan lukien, henkilöstökulujen ja palvelujen oston sekä toiminnan kulujen kehitys vuodesta 2006 vuoteen 2009 (1 000 €).

Valtion budjettitalous yliopistot mukaan lukien	2006 kulut vuoden 2009 tasossa	2009 kulut	Reaalinen muutos 2006–2009 €	Reaalinen muutos 2006–2009 %
41 Henkilöstökulut	6 314 084	6 226 053	- 88,031	- 1,4 %
43 Palvelujen ostot	2 059 802	2 527 199	467 398	22,7 %
4 Toiminnan kulut	12 382 706	12 586 678	203 927	1,6 %
41 muutos + 43 muutos			379 367	

Kun tarkastellaan vielä vuosittaista kehitystä käyvin hinnoin (taulukko 34), havaitaan, että sekä henkilöstökulujen että palvelujen oston osuus valtion oman toiminnan kuluista on kasvanut, mutta henkilöstökulujen osalta vain 1,1 prosenttiyksikköä kun palvelujen oston osalta kasvu on ollut 4,6 prosenttiyksikköä. Taulukosta 34 havaitaan myös, että palkankorotusten vuoksi henkilöstökulujen nimellinen kasvu on ollut voimakasta, 14 prosenttia vuodesta 2006 vuoteen 2010. Valtion palkkausjärjestelmä uudistettiin vuosina 1995–2010, mikä selittää palkankorotuksia.¹³³

¹³² Henkilöstökulujen reaalin kasvu yliopistosektorilla oli 3,4 prosenttia vuodesta 2006 vuoteen 2009.

¹³³ Valtion työllisen henkilöstön ostovoima on kasvanut yhteensä 15,1 prosenttia vuosina 2007 - 2010. Samanaikaisesti kaikkien työllisten palkansaajien ostovoima on kasvanut 11,2 %. Lähde: Valtiotyönantaja-lehti 4/2010.

TAULUKKO 34. Valtion budjettitalous ilman yliopistoja, henkilöstökulujen ja palvelujen oston nimellinen kehitys ja osuus toiminnan kuluista vuosina 2006–2010 (1 000 €).

Valtion budjettitalous ilman yliopistoja	Toiminnan kulut	Henkilöstökulut	Palvelujen ostot	Henkilöstökulut / toiminnan kulut	Palvelujen ostot / toiminnan kulut
2006	9 048 126	4 102 812	1 739 316	45,3 %	19,2 %
2007	9 314 769	4 203 862	1 868 983	45,1 %	20,1 %
2008	10 066 394	4 450 614	2 014 320	44,2 %	20,0 %
2009	10 125 907	4 651 152	2 306 060	45,9 %	22,8 %
2010	10 077 620	4 678 437	2 395 655	46,4 %	23,8 %
Muutos 2006–2010 %	14,0 %	37,7 %	11,4 %	1,1 %-yks.	4,6 %-yks.

Palvelujen oston kasvun syitä voidaan jäljittää liikekirjanpidosta. Koska vuosien 2006 ja 2010 vertaaminen vaatisi yliopistojen poistamista vuoden 2006 tiedoista jokaisen palveluostolajin osalta, vertailu on tehty vuosien 2006 ja 2009 välillä siten, että yliopistot ovat mukana luvuissa (taulukko 35).

TAULUKKO 35. Valtion budjettitalous yliopistot mukaan lukien, palvelujen oston kasvu liikekirjanpidon tileittäin vuosina 2006–2009 (1 000 €).

Valtion budjettitalous yliopistot mukaan lukien	2006	2007	2008	2009	nimellinen muutos 2006–2009 €	nimellinen muutos 2006–2009 %
430 Korjaus- ja kunnossapitopalvelut	506 817	545 929	588 957	657 324	150 507	29,7 %
431 Rakentamispalvelut	51 176	57 979	55 263	65 156	13 980	27,3 %
432 Toimistopalvelut	356 888	371 823	434 094	486 862	129 974	36,4 %
433 Henkilöstöpalvelut	74 751	78 133	83 498	92 480	17 729	23,7 %
434 Puhtaanapito- ja pesulapalvelut	71 350	103 817	109 185	108 895	37 545	52,6 %
439 Muut palvelut	862 383	911 395	937 812	1 116 483	254 100	29,5 %
43 Palvelujen ostot	1 923 366	2 069 075	2 208 809	2 527 199	603 833	31,4 %

Taulukosta voidaan havaita, että euromääräisesti suurimmat kasvut ovat tapahtuneet kategoriassa "muut palvelut" (254 M €) sekä korjaus- ja kunnossapitopalveluissa (151 M €) ja toimistopalveluissa (130 M €). Kategorian "muut palvelut" sisällä asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen kasvu muodostaa lähes 143 miljoonaa eli yli puolet koko kategorian kasvusta. Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen sisällä suurin euromääräinen kasvu oli Puolustusvoimissa (46 M €), jossa menovolyyymi on muutenkin suuri. Prosentuaalisesti suuri ja euromääräisestikin merkittävä oli ulkoasiainministe-

riön hallinnonalan asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen oston kasvu (124 %), joka oli euromääräisesti 18 miljoonaa. Myös valtiovarainministeriön hallinnonalalla kasvu on ollut voimakasta, mutta vertailukelpoisuutta heikentävät rakenteelliset muutokset sisäasiainministeriön ja valtiovarainministeriön hallinnonalojen välillä. Jos huomioidaan sisäasiainministeriön hallinnonalalla tapahtunut asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen oston vähentyminen, nettona valtiovarainministeriön hallinnonalan vastaavien ostojen kasvuksi jää 40,7 miljoonaa euroa. Tästä kasvusta Verohallinto muodostaa puolet 20,2 miljoonalla eurolla.

Korjaus- ja kunnossapitopalvelujen kasvu oli kaiken kaikkiaan 150,5 miljoonaa, josta yli puolet muodostuu puolustusministeriön hallinnonalan 82 miljoonan euron kasvusta. Pelkästään Puolustusvoimissa tapahtunut kasvu oli 76 M €.

Kolmanneksi suurin euromääräinen kasvu, lähes 130 miljoonaa euroa, oli kategoriassa "toimistopalvelut", jossa melkein 60 prosenttia kasvusta selittyy "atk:n käyttöpalvelut" -tilin kasvulla (77,7 miljoonaa) ja noin 30 prosenttia talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen ostoilla eli palvelukeskusasiakkuuden kuluilla, jotka olivat noin 40 miljoonaa euroa vuonna 2009.¹³⁴ Atk:n käyttöpalvelut -tili on kasvanut jokaisella hallinnonalalla, mutta suurimmat yksittäiset selittäjät löytyvät sisäasiainministeriön kirjainpitoyksiköstä (11,6 M €) ja valtiovarainministeriön hallinnonalalta valtiokonttorista (10 M €) ja Tullilaitoksesta (9,4 M €).

Prosentuaalisesti suurin kasvu palvelujen ostoissa taulukossa 31 oli kategoriassa "puhtaanapito- ja pesulapalvelut", jonka euromääräinen kasvu oli 37,5 miljoonaa. Lähes 24 miljoonaa siitä muodosti Puolustusvoimissa tapahtunut kasvu tilillä "ympäristönhoito- ja ylläpitopalvelut". Koko puolustusministeriön hallinnonalalla tapahtunut kasvu selitti 88 prosenttia palvelujen oston kasvusta "puhtaanapito- ja pesulapalvelut" -kategoriassa.

Suurimpien kasvujen tarkastelun perusteella havaittiin, että kun koko valtion tasolla palvelujen oston kasvu on ollut reaalisesti 288 miljoonaa suurempi kuin henkilöstökulujen vähenemä, lähes puolet (49 prosenttia) tästä kehityksestä selittyy sillä, että Puolustusvoimissa palvelujen ostot ovat kasvaneet 141 miljoonaa euroa enemmän kuin henkilöstökulut ovat vähentyneet. Puolustusvoimien korostuminen palvelujen oston selittäjänä johtuu ensinnäkin siitä, että Puolustusvoimat muodostaa noin viidennek-

¹³⁴ Vuonna 2009 yliopistojen osuus palvelukeskusostoista oli vain noin miljoona euroa. Vuonna 2010 talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen ostot olivat jo 48,5 miljoonaa euroa eivätkä yliopistot enää kuuluneet valtion budjettitalouden piiriin.

sen valtion oman toiminnan kuluista.¹³⁵ Toiseksi, Puolustusvoimissa on toteutettu mittavia ulkoistuksia, joissa on syntynyt muitakin kuin henkilöstösäästöjä ja ulkoistamisen lisäksi on toteutettu muitakin säästöihin tähtääviä kehittämistoimia.¹³⁶ Kokonaisuutena katsoen kulujen kehitys Puolustusvoimissa näyttää oikeansuuntaiselta, koska toiminnan kulut vähenivät tarkastelujaksolla reaalisesti.

Yksittäisten suurten palvelujen oston kasvun selittäjien tarkastelu osoitti, että yksittäiset suuret ulkoistukset kuten Puolustusvoimien tapauksessa voivat selittää ison osan kasvaneista kuluista tietyssä palvelulajissa. Lisäksi atk:n käyttöpalvelujen kasvu heijastaa sitä, että tietojärjestelmien ja sähköisen asioinnin kehittäminen tuo mukanaan kasvaneita käyttökuluja, jotka saattavat olla välttämättömiä, jotta henkilötöyöpanoksen tarve vähenisi. Kaiken kaikkiaan on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, ettei henkilötöyövuosien vähentämisvelvoite johtaisi taloudellisesti epätarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin.

Valtiovarainministeriö on kertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa tuonut esiin, että tässä luvussa esitetyillä laskelmilla ei pystytä antamaan todentavaa näyttöä siitä, että palveluiden oston kasvun taustalla todella olisi henkilöstön vähentäminen tai ulkoistamistoimenpiteet tuottavuusohjelman aikana. Valtiovarainministeriö on edelleen kritisoinut sitä, että Puolustusvoimien palveluiden oston kasvua on tarkasteltu, vaikka se ei ollut tarkastuksen kohteena. Tarkastusvirasto toteaa, että Puolustusvoimien palveluiden oston kasvua tarkasteltiin siitä syystä, että liikekirjanpidon tarkastelut osoittivat, että merkittävimmät kasvut olivat tapahtuneet Puolustusvoimissa. Kuten yllä on todettu, toimenpiteistä on saavutettu muita säästöjä ja Puolustusvoimien toiminnan kulut kokonaisuudessaan olivat reaalisesti vähentyneet.

¹³⁵ Vuonna 2010 Puolustusvoimien toiminnan kulut olivat 2,2 miljardia euroa kun koko valtion budjettitalouden oman toiminnan kulut olivat 10,1 miljardia. Maanpuolustuskaluston hankinnat muodostivat 326 miljoonaa euroa kategoriassa "muut kulut".

¹³⁶ VTV:n tarkastuskertomuksessa 218/2011 on todettu, että ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutoksille asetetut taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet on kokonaisuutena saavutettu hyvin. Toinen viimeaikainen Puolustusvoimien rakennemuutosta käsitelty tarkastus (VTV 215/2011) päättyi siihen, että varuskuntien lakkauttamista koskevat säästöarviot toteutuivat. Sen sijaan johtamis- ja hallintojärjestelmän kehittämistä koskevissa säästöarvioissa ei otettu huomioon kiinteistökustannusten kasvua ja investointitarpeita. Uudistus lisäsi Puolustusvoimien kiinteistömenoja 5,8 miljoonaa euroa vuodessa. Tarkastuksessa kuitenkin todettiin myös, että kiinteistökannan taso on parantunut.

4 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, onko tuottavuusohjelmaa toteutettu siten, että virastojen ja laitosten toiminnan tuloksellisuus kokonaisuutena on varmistettu. Tuloksellisuutta tarkasteltiin tuottavuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden näkökulmista.

Pääkysymykseen vastattiin pääosin Opetushallitusta ja Tullilaitosta koskevien case-tarkastelujen perusteella. Valtiovarainministeriö on tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa kritisoinut kannanottoja siitä, etteivät ne vastaa indikaattoritarkastelun tuloksia. Palautteen johdosta tarkastusvirasto katsoo tarpeelliseksi korostaa, että virastojen palvelukykyä ja vaikuttavuutta on arvioitu sekä haastattelutietojen että indikaattoripohjaisen tarkastelun pohjalta ja että kokoavat havainnot on esitetty kannanottoja perusteellisemmin asianomaisissa luvuissaan. Lisäksi tuottavuustilastojen avulla tarkasteltiin tuottavuuden ja sen osatekijöiden kehitystä ja tuottavuustilastosta valikoitiin viisi tuottavuuttaan keskimääräistä paremmin parantanutta virastoa, joiden tuottavuustoimenpiteitä analysoitiin.

Opetushallituksen ja Tullin tuloksellisuus kokonaisuutena arvioiden ei ole olennaisesti heikentynyt

Kokonaisuutena arvioiden Opetushallituksen ja Tullin tuloksellisuus ei ole olennaisesti heikentynyt henkilöstön vähentämisen myötä, koska kumpikin organisaatio on kehittänyt toimintaansa voimakkaasti. Sekä Opetushallituksessa että Tullissa havaittiin kuitenkin henkilöstön vähentämisestä johtuvia ongelmakohtia, jotka voivat heikentää asiakasvaikuttavuutta ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Opetushallituksessa ja Tullissa oli kokonaisuutena katsoen toteutettu tuottavuusohjelmaa taloudellisesti tarkoituksemukaisella tavalla, koska henkilöstökulujen reaalin säästö oli suurempi kuin palvelujen oston kasvu. Tullin työn tuottavuus oli taantuman luomaa notkahuusta lukuun ottamatta nousujohteinen, mutta kokonaisuutena heikensi erityisesti tietohallintomenojen kasvu. Opetushallituksen tuottavuuskehityksestä ei ollut käytettävissä seurantatietoja.

Opetushallituksen ja Tullin palvelukyky on jossain määrin heikentynyt tuottavuusohjelman aikana

Tullilaitoksen toiminnassa sähköisen asioinnin kehittäminen on ollut olennaisessa roolissa, jotta palvelutaso ja saatavuus eivät heikentyisi hen-

kilöstön vähentyessä. Käytännössä Tulli on kuitenkin joutunut vähentämään henkilöstöään ja sulkemaan toimipaikkoja ennen kuin sähköinen asiointi on ollut kattavasti käytössä, jolloin palvelujen saatavuus on väliaikaisesti heikentynyt. Lisäksi sähköisten tullauskeskusten toiminnassa on ollut viiveitä vuosina 2009 ja 2010, osittain henkilöstövajeen vuoksi. Toimipaikoilla tapahtuva palvelu on pääosin pysynyt palveluaikatavoitteen mukaisena.

Opetushallituksen palvelukyvyyn osalta voidaan todeta, että Opetushallituksen kyky vastata koulutuksenjärjestäjien tarpeisiin on heikentynyt. Eri-tyisesti kyky tukea koulutuksenjärjestäjiä uudistusten, kuten tutkintojen perusteiden uusimisen, toimeenpanossa on heikentynyt. Tämä, samaten kuin informaatio-ohjauksen vähentyminen ylipäättään voi heijastua myöhemmin vaikuttavuuteen.

Opetushallituksen ja Tullin vaikuttavuuden kehittämisessä on joitakin riskialueita

Opetushallituksen osalta vaikeutena on ollut se, että henkilötyöpanoksen tarvetta vähentäviä toimintatapojen muutoksia on ollut suhteellisen vähän, jolloin toiminnan kehittämisessä on osittain ollut kyse siitä, että viraston oman asiantuntijatyöpanoksen vähentymistä kompensoidaan verkostoissa, hankintoina ja valtionavustuksilla tehtävänä työnä. Tällöin on riskinä, että työn laatu ei vastaa viranomaistyön vaatimuksia ja ettei valtionaloudelle koituviin kustannuksiin kiinnitetä riittävää huomiota.

Valtionalouden näkökulmasta riskikohteina Opetushallitusta koskevassa tarkastuksessa ilmeni, että valtionavustusten käyttöä ei valvota riittävästi ja että valtionosuuksien myöntämisen perusteena olevia tietoja ei pystytä tarkistamaan vähentyneellä henkilöstöllä yhtä paljon kuin aikaisemmin.

Tullissa henkilöstön poistuma keskeisistä viroista on vaikuttanut siihen, että rikostorjunnan kyky selvittää rikoksia on heikentynyt viime vuosina. Tullivalvonnassa ja tarkastustoiminnassa puolestaan vuorovahvuuksien ohentuminen vaikuttaa siten, ettei tarkastuksia pystytä tekemään yhtä paljon kuin aikaisemmin. Pääosin tämä ei kuitenkaan ole ollut ongelma, koska riskianalyysin kehittämisellä on voitu parantaa tullivalvonnan ja merkittävimpien tarkastusmuotojen osuvuutta. Kärjistetyimmillään henkilöstövaje on näkynyt siinä, ettei varsin kalliita läpivalaisulaitteita voida käyttää tehokkaasti, mikä on myös taloudelliselta näkökannalta epätarkoituksemukaista.

Tullin osalta ilmeisenä riskinä tarkastuksessa tuli esiin se, että vähenevällä henkilöstöllä ei pystytä riittävässä määrin puuttumaan sisäisen turvallisuuden kannalta haitallisiin ilmiöihin. Tämä riski on realisoitunut jo

nyt siinä mielessä, että kaikkia profiloituja kohteita ei pystytä tarkastamaan. Periaatteellisempana riskinä on se, että jos tullivalvonta ei ole uskottavaa, harmaan talouden toimintaedellytykset paranevat.

Tuottavuusohjelma on vauhdittanut toimintatapojen muutoksia

Kumpikin laajemman tarkastuksen kohteina olleista virastoista ja laitoksista, Opetushallitus ja Tulli, ovat omaksuneet uusia toimintatapoja. Ilman määrärahojen niukkuuden ja henkilötyövuosivähennysvelvoitteen luomaa painetta kehittämistoimenpiteet olisivat tarkastusviraston arvion mukaan olleet vähäisempiä, niitä olisi tehty hitaammin ja mikä tärkeintä, toimenpiteiden vapauttamille henkilötyövuosille olisi todennäköisesti löytynyt toinen käyttökohde oman viraston tai laitoksen sisällä.

Toiminnan kehittämisessä Tullilla on ollut toiminnan luonteensa vuoksi Opetushallitusta enemmän mahdollisuuksia kehittää aidosti uusia tapoja toimia ja hyödyntää sähköistä asiointia. Opetushallituksen tapauksessa sähköinen asiointi ei ollut esimerkiksi valtionavustusprosesseissa vielä tarkastusajankohtana toteutunut eikä siitä ole realistista odottaa merkittäviä henkilötyövuosisäästöjä.

Palvelukeskusasiakkuuden säästöihin kiinnitettävä huomiota

Tarkastuksen yhteydessä selvitettiin myös, missä määrin talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusasiakkuus on tuonut säästöjä asiakasvirastoihin. Sekä Opetushallitus että Tulli olivat vielä palvelukeskusasiakkuuden osalta siirtymävaiheessa. Laajemminkin Palkeet ovat siirtymävaiheessa ennen kuin yhteinen tietojärjestelmä otetaan vaiheittain käyttöön vuodesta 2011 alkaen. Tarkastuksessa havaittiin, että siirtymävaiheessa palvelukeskusasiakkuus ei ollut vielä tuonut olennaisia henkilötyövuosisäästöjä, koska virastossa saavutettu henkilötyövuosisäästö oli suurin piirtein samansuuruinen kuin palvelukeskuksen laskuttama henkilötyövuosikäyttö. Jatkossa, kun Palkeiden toiminta kehittyy, asiakasvirastojen palvelukeskusprosessien tehostamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Työn tuottavuus on noussut mutta kokonaistuottavuus on laskenut tuottavuusohjelman aikana

Tilastokeskuksen tuottavuustilastojen tietojen perusteella valtion virastojen työn tuottavuus on parantunut vuosina 2006–2009. Kehitys on ollut seurausta työpanoksen tuotoksen määrää suuremmasta laskusta. Kokonaistuottavuus sen sijaan heikkeni kyseisinä vuosina kokonaispanoksen käytön noustua.

Niillä virastoilla, joilta oli saatavilla sekä panos- että tuotostiedot vähintään kahdelta tarkastelujakson vuodelta työn tuottavuus nousi 62 prosentilla virastoja. Vastaavasti kokonaistuottavuuden muutos oli positiivinen 59 prosentilla virastoja. Hieman yli puolella virastoja sekä työn tuottavuus että kokonaistuottavuus olivat nousseet. Siten tuottavuusohjelman tavoite valtion tuottavuuden parantamisesta ei ole kokonaisuudessaan toteutunut.

Keskimääräistä paremman työn tuottavuuden kasvun taustalla on useita erilaisia toimenpiteitä ja toimintatapojen muutoksia

Tarkastuksessa selvitettiin lähemmin toimenpiteitä, joita oli tehty viidessä työn tuottavuutta keskimääräistä enemmän parantaneessa virastossa. Virastoilta saadut selvitykset osoittivat, että kehityksen taustalla oli useimmiten järjestelmällinen toiminnan kehittäminen. Osassa virastoja toimenpiteitä oli suunniteltu ja aloitettu jo ennen tuottavuusohjelmaa, joka kuitenkin tarjosi yhden perustelun niiden toteuttamiseen. Yleisimpiä esille tuotuja toimenpiteitä olivat toimintojen uudelleen organisointi ja ulkoistaminen. Näiden lisäksi virastoissa oli siirretty toimintoja palvelukeskukseen ja otettu käyttöön sähköisiä palveluja, supistettu toimintaa ja luovuttu turhista toimitiloista sekä otettu uusia painotuksia käyttöön henkilöstöjohtamisessa. Yhdessä virastossa toimintaprosesseja oli uudistettu ottamalla käyttöön uutta teknologiaa. Edellisten lisäksi työn tuottavuutta oli kohottanut palvelujen käytön kasvu, johon oli muutosten ansiosta pystytty vastaamaan. Kahdessa virastossa toimintaa oli sopeutettu alueellistamisen yhteydessä. Kahdessa virastossa tuottavuustoimenpiteitä ei pystytty toteuttamaan ilman irtisanomisia.

Taloudellisuus- ja vaikuttavuusriskeihin kiinnitettävä huomiota

Hallituksen kehyspäätöksessä 23.3.2006 linjatun mukaisesti tuottavuutta lisäävien toimenpiteiden tarkoituksena oli, että ne johtavat valtion henkilöstömäärän pienenemiseen. Lähtökohtana oli, että kun henkilöstö vähenisi tuottavuutta parantavien toimenpiteiden ansiosta, henkilöstön vähentämisellä ei pitäisi olla kielteisiä vaikutuksia valtion tehtävien hoitoon tai palveluihin. Suunnitellut toimenpiteet eivät kuitenkaan aina ole kattaneet koko vähennysvelvoitetta eivätkä suunnitellutkaan toimenpiteet ole realisoituneet henkilötyövuosivaikutusten osalta täysimääräisesti. Suunnitteluvaiheessa tunnistettujen toimenpiteiden lisäksi virastot ovat kehittäneet toimintaansa omista kehittämislähtökohdistaan käsin, mutta siitä huolimatta sekä Tullissa että Opetushallituksessa henkilöstöä oli jouduttu vähentämään myös siten, että poistumaa on jätetty korvaamatta, vaikka henkilötöiden tarve ei olisikaan vähentynyt tuottavuutta lisäävien toimenpitei-

den johdosta. Vaikuttavuuden näkökulmasta riskin muodostavatkin juuri ne tilanteet, joissa henkilöstön vähentäminen ei perustu henkilötyön tarpeen vähenemiseen.

Valtion tuottavuusohjelman periaatteellinen heikkous on, että ulkoistaminen toteuttaa tuottavuusohjelman tavoitetta riippumatta siitä, mikä on ulkoistamisen vaikutus kokonaistuottavuuteen tai taloudellisuuteen. Tarkastusvirasto katsoo, että henkilötyövuosivähennysvelvoite ei saisi johtaa siihen, että valtiontaloudelle aiheutuvat kokonaiskustannukset muodostuvat ulkoistamisen vuoksi suuremmiksi kuin aiemman toimintamallin kokonaiskustannukset.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan valtionhallinnon henkilöstön vähentäminen sinänsä on perusteltua, koska työikäisen väestön määrä on kääntynyt laskuun ja kuntasektorin työvoimatarve tulee kasvamaan. Vähennyspäästösten mitoittamisessa tulisi kuitenkin kyetä arvioimaan nykyistä paremmin sitä, milloin henkilötyön tarve aidosti vähenee ja milloin henkilöstön vähentämisellä tulee olemaan vaikutuksia palvelujen laatuun ja saatavuuteen tai valtion tehtävien hoitoon.

Lähteet

1. Säädökset

Laki Opetushallituksesta 182/1991.

Laki Tullilaitoksesta 228/1991.

Valtionavustuslaki 688/2001.

Valtioneuvoston asetus Opetushallituksesta 805/2008.

2. Muut kirjalliset lähteet

Aluehallintovirasto, työsuojelun vastuualue. Tarkastuskertomus 10/7451 29.11.2010.

Hallituksen strategia-asiakirja 2003. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2003.

Mäkelä, Arto. Valtion toimien alueellistaminen TRO 4/2008 vp, selvitys 7.5.2009. Tarkastusvaliokunta, eduskunta.

Opetushallituksen henkilöstötilinpäätös 2004.

Opetushallituksen henkilöstötilinpäätös 2010.

Opetushallituksen tilinpäätös vuodelta 2010.

Opetus- ja kulttuuriministeriön kirjanpitoyksikön tilinpäätös vuodelta 2010.

Opetusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma 2006–2010. Opetusministeriön julkaisuja 2005:32.

Opetusministeriön ja Opetushallituksen välinen tulossopimus vuosille 2007–2009.

Opetusministeriön ja Opetushallituksen välinen tulossopimus vuosille 2009–2011.

Palkkatyöläinen 27.6.2006, nro 6/06. Liittoutiset, "Säästöt eivät sääkäytä".

Poliisin tekniikkakeskuksen toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 2009.

Raudenbush, S. W. ja Bryk, A. S. (2002). Hierarchical linear models. Applications and data analysis methods. Toinen painos. Thousand Oaks: Sage Publications.

Tarkastusvaliokunnan mietintö 5/2009 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2008. TrVM 5/2009 vp – K 15/2009 vp ja TrVM 8/2010 vp – K 20/2010 vp.

Tarkastusvaliokunnan mietintö 8/2010 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2009. TrVM 8/2010 vp – K 20/2010 vp.

Tullilaitoksen tilinpäätös vuodelta 2006.

Tullilaitoksen tilinpäätös vuodelta 2007.

Tullilaitoksen tilinpäätös vuodelta 2008.

Tullilaitoksen tilinpäätös vuodelta 2009.

Tullilaitoksen tilinpäätös vuodelta 2010.

Tullin toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2006–2009.

Tullilaitoksen toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2007–2011.

Valtiontalouden kehykset vuosille 2007–2011. VM 5/214/2006.

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2008. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 15/2009 vp.

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2009. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 20/2010 vp.

Valtiotyöntäjä 4/2010. Pentti Tuominen: "On tullut aika painaa jarrua".

Valtiovarainministeriö (2011) Alueellistamisen taloudelliset vaikutukset. Alueellistamisen taloudellisten vaikutusten arviointiryhmän (ATVA) loppuraportti. Hallinnon kehittäminen 2/2011. Valtiovarainministeriö, Helsinki.

Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma vuosille 2006–2011. Valtiovarainministeriö 14.10.2005. VM 121:00/2003.

Valtiovarainministeriön ja Tullilaitoksen välinen tulostavoiteasiakirja vuodelle 2007.

Valtiovarainministeriön ja Tullilaitoksen välinen tulostavoiteasiakirja vuodelle 2010.

Valtiovarainvaliokunnan mietintö 53/2010 vp. Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2011. Hallituksen esitys vuoden 2011 talousarvioesityksen (HE 126/2010 vp) täydentämisestä. VaVM 53/2010 vp –HE 126/2010 vp, HE 228/2010 vp.

VM 2007. Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuottavuuden mittaamishankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 1/2007.

VTV 178/2008. Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 178/2008.

VTV 207/2010. Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 207/2010.

VTV 215/2011. Vuoden 2004 selonteko - Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 215/2011.

VTV 218/2011. Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 218/2011.

VTV 18.3.2011. Opetushallituksen vuoden 2010 tilintarkastus, tilintarkastajan väliraportti Opetushallituksen myöntämien valtionavustusten tarkastus.

3. Haastattelut ja paikalliskäynnit

Opetushallitus:

Opetushallitus 22.9.2010 (2 henkilöä)

Opetushallitus 22.10.2010 (3 henkilöä)

Opetushallitus 2.12.2010

Opetushallitus 8.12.2010

Opetushallitus 9.12.2010

Opetushallitus 13.12.2010

Opetushallitus 12.1.2011

Tullilaitos:

Tullihallitus 3.9.2010

Tullihallitus 20.9.2010

Tullihallitus 27.9.2010

Tullihallitus 4.10.2010

Tullihallitus 7.10.2010

Eteläinen tullipiiri 2.11.2010

Läntinen tullipiiri 11.11.2010 (2 henkilöä)

Itäinen tullipiiri 30.11.2010 (2 henkilöä)

Turun tulli ja sähköinen tullauskeskus 11.11.2010

Vuosaaren satama, Helsinki 17.11.2010

Lentotulli, Helsinki-Vantaa 26.11.2010

Nuijamaan rajanylityspaikka 30.11.2010

Liitteet

Liite 1. Virastokohtaisen tuottavuusaineiston tilastollinen analyysi

Virastojen tuottavuuskehitystä arvioitiin keskimääräisen kehityksen lisäksi yksinkertaisella tilastollisella mallilla, jossa tuottavuutta selitettiin vakioilla ja aikamuuttujalla. Formaalisti estimoitu malli oli muotoa:

$$y_{ij} = \beta_{1j} + \beta_{2j}x_{ij} + \varepsilon_{ij},$$

missä y_{ij} on viraston j työn tuottavuus tai kokonaistuottavuus hetkellä i , β_{1j} on viraston j vakio, x_{ij} on viraston j aika-muuttuja, β_{2j} on viraston j ajan kerroin ja ε_{ij} on mallin virhetermi virastokohtaisella varianssilla θ_j . Kyseinen malli estimoitiin aluksi jokaiselle virastolle erikseen PNS-menetelmällä.

Tämän lisäksi estimoitiin ns. monitasomalli¹³⁷, jossa sekä vakio että ajan kerroin olivat satunnaismuuttujia. Tämä malli oli muotoa

$$y_{ij} = (\beta_1 + u_{1j}) + (\beta_2 + u_{2j})x_{ij} + \varepsilon_{ij},$$

missä u_{1j} oli vakion viraston j satunnaistermi ja u_{2j} aika-muuttujan viraston j satunnaistermi. Mallissa aika-muuttuja oli keskistetty koko aineiston keskiarvoon, jolloin vakion kerroin ilmaisee suoraan koko aineiston tuottavuuden keskiarvon. Malli estimoitiin siten, että sen varianssikovarianssimatriisi oli muotoa

$$\Sigma = \text{var} \begin{bmatrix} u_{0i} \\ u_{1i} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \sigma_{u0}^2 & \sigma_{01} \\ \sigma_{01} & \sigma_{u1}^2 \end{bmatrix}$$

Monitasomalli estimoitiin myös siten, että satunnaismuuttujien varianssit estimoitiin erikseen ja kovarianssi asetettiin nolaksi. Oletuksella oli pieni vaikutus virastojen kertoimien suuruuteen ja yksiköiden väliseen järjestykseen. Likelihood ratio -testisuure ei kuitenkaan tukenut tätä oletusta.

Estimoinnit suoritettiin Stata tilasto-ohjelmalla (versio 11) xtmixed -komennolla.

¹³⁷ Ks. monitasomallinnuksesta esim. Raudenbush ja Bryk, 2002.

Taulukossa 36 on esitetty edellä kuvatun monitasomallin estimointitulokset sekä työn tuottavuuden että kokonaistuottavuuden osalta. Niiden perusteella keskimääräinen työn tuottavuus oli 1,05 ja sen vuotuinen kasvu noin 2 prosenttia. Molemmat kertoimet olivat tilastollisesti merkitseviä yhden prosentin riskitasolla. Yksikkökohtainen vaihtelu molemmissa kertoimissa oli myös tilastollisesti merkitsevää varianssien keskivirheiden perusteella. Virastojen kokonaistuottavuus oli estimointitulosten perusteella keskimäärin 1,04 ja vuotuinen kasvu noin yhden prosentin suuruinen. Vuosi-muuttujan kerroin oli tilastollisesti merkitsevä 10 prosentin riskitasolla. Sekä vakion että vuosi-muuttujan varianssit olivat tilastollisesti merkitseviä, joten aineistossa oli myös kokonaistuottavuuden osalta virastokohtaisia eroja näiden muuttujien kertoimissa.

TAULUKKO 36. Estimointitulokset tuottavuuskehityksestä.

	Kerroin	Keskivirhe
Työn tuottavuus		
Vakio, β_1	1,051***	0,017
Vuosi, β_2	0,022***	0,008
Varianssit		
Vakio, σ_{u0}^2	0,025***	0,004
Vuosi, σ_{u1}^2	0,005***	0,001
Kovarianssi, σ_{01}	0,010***	0,002
Virhetermi, ε_{ij}	0,007***	0,001
Log likelihood	231.099	
Kokonaistuottavuus		
Vakio, β_1	1,039***	0,015
Vuosi, β_2	0,010*	0,006
Varianssit		
Vakio, σ_{u0}^2	0,021***	0,003
Vuosi, σ_{u1}^2	0,002***	0,001
Kovarianssi, σ_{01}	0,006***	0,001
Virhetermi, ε_{ij}	0,008***	0,001
Log likelihood	240.440	
Virastojen lkm	97	97

*** Kerroin merkitsevä 1 % riskitasolla, * 10 % riskitasolla.

Tuloksellisuustarkastukset vuodesta 2006 lähtien

- 117/2006 Raha-automaattiavustukset kansansairauksien ennalta-
ehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaali-
hankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa
- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely
– *erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin
kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten
valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohtaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi
eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi
eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli
– *maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö*
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset
Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus
– *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-
jen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamisenmenettelystä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely
– *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja
pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus*
- 140/2007 Natura 2000 -verkoston valmistelu

- 141/2007 Verotuet
– *tilivelvollisuuden toteutuminen*
- 142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus
- 143/2007 Virkamatkustaminen
– *ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus*
- 144/2007 Jääluokat ja väylämaksut
- 145/2007 Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisien yhteistoiminta (PTR-yhteistyö)
– *erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa*
- 146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
- 147/2007 Hankerahoitus ohjausvälineenä
- 148/2007 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 149/2007 Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 150/2007 Tulosohjauksen tila
– *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen 2002–2006 perusteella*
- 151/2007 Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat
- 152/2007 Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006
- 153/2007 Sotu-kokeilun vaikutukset
- 154/2007 Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä
- 155/2007 Kalatalouden kehittäminen
- 156/2007 Kuluttajahallinnon toimivuus
- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveyden edistämisen määrärahalta toteutettavat hankkeet
- 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
- 162/2008 Metsähallitus
– *liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana*
- 163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
- 164/2008 Huoltovarmuuskeskus
- 165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
- 166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella

- 167/2008 Hoitotakuu
- 168/2008 Valtion kassanhallinta
- 169/2008 Hallinto-oikeudet
- 170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet
- 171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen
– erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus
- 172/2008 Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset
- 173/2008 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 174/2008 Julkisen työnvälityksen asema ja painopisteet
- 175/2008 Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen
- 176/2008 Valot päällä Pohjolassa
Pohjoismainen sähköhuollon valmiusyhteistyö
- 177/2008 Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy
- 178/2008 Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen
- 179/2008 Valtion velanhallinta
- 180/2009 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiain-
ministeriössä
- 181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuus-
järjestelmän läpinäkyvyys
- 182/2009 Vesiväylien kunnossapito
- 183/2009 Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina
- 184/2009 Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen
ohjaus ja hallinto
- 185/2009 Ajoneuvohallintokeskuksen PALKO-hanke
- 186/2009 Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja
laitoksissa
- 187/2009 Sisäasiainhallinnon palvelukeskus
- 188/2009 Ammattikorkeakoulutuksen työelämälähtöisyyden kehittäminen
- 189/2009 Yritysten liiketoiminnan sähköistämisen edistäminen
- 190/2009 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnan-
varaiset tukijärjestelmät
- 191/2009 Puoluetuki
- 192/2009 Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä
- 193/2009 Lääkinnällinen kuntoutus
- 194/2009 Mielenterveyspalveluja ohjaavan lainsäädännön toimivuus
- 195/2009 Autoverotus
- 196/2009 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 197/2009 Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 198/2009 Merenkululaitoksen eräiden toimintojen liikelaitostaminen
- 199/2009 Maatalouden kannattavuuden laskenta

- 200/2009 Päästökauppa – Kioton joustomekanismit
- 201/2009 Kainuun hallintokokeilun tila
- 202/2010 Työturvallisuus valtion työpaikoilla
- 203/2010 Täydentävyys kehitysyhteistyössä
- 204/2010 Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus 2006–2009 ja omistaja-ohjaus
- 205/2010 Valtion lainananto asuntotuotantoon
- 206/2010 Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta
- 207/2010 Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen
- 208/2010 Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä
- 209/2010 Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta
- 210/2010 Säätiöiden valtiontuki ja valvonta
- 211/2010 Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut
- 212/2010 Poliitiikkaohjelmat ohjausvälineenä – esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma
- 213/2010 Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen
- 214/2010 Vanhuspalvelut – Säännöllinen kotihoito
- 215/2011 Vuoden 2004 selonteko – Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä
- 216/2011 Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi
- 217/2011 Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT-hankkeiden toteuttaminen
- 218/2011 Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa
- 219/2011 Valtion taloudelliset vastuut – esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa
- 220/2011 Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 221/2011 Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä
- 222/2011 Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen
- 223/2011 Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 224/2011 Kaupunki- ja metropolipolitiikka
- 225/2011 Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus oikeusministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä valtiovarainministeriön hallinnonaloilla
- 226/2011 Poliisin ja syyttäjän yhteistyö

- 227/2011 Energia- ja ilmastoteknologian tukeminen
- 228/2011 Sairaanhoidovakuutus – erityisesti korvaukset yksityislääkäreiden ja yksityishammaslääkäreiden palkkioista
- 229/2011 Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy
- 230/2011 Työsuojelunvalvonta
- 231/2011 Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-199-5 (nid.)