



## **Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen**



Valtiontalouden tarkastusviraston  
tuloksellisuustarkastuskertomus 207/2010



## **Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen**

ISSN 1796-9506 (nid.)  
ISSN 1796-9514 (PDF)  
ISBN 978-952-499-137-7 (nid.)  
ISBN 978-952-499-138-4 (PDF)

Edita Prima Oy  
Helsinki 2010

# Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus

Dnro 309/54/2008

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

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

Helsingissä 12. päivänä huhtikuuta 2010

Tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen

Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili

Asiasanat: valtiovarainministeriö, tuottavuusohjelma, valmistelu,  
johtaminen

# Sisällys

<b>Tiivistelmä</b>	<b>7</b>
<b>Resumé</b>	<b>10</b>
<b>1 Johdanto</b>	<b>13</b>
<b>2 Tarkastusasetelma</b>	<b>16</b>
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	16
2.2 Tarkastuskysymykset, -kriteerit ja rajaukset	19
2.3 Tarkastusaineisto ja -menetelmät	21
2.4 Tarkastuskertomuksen pääpiirteinen sisältö	22
<b>3 Tarkastushavainnot</b>	<b>23</b>
3.1 Tuottavuusohjelman tavoitteet	23
3.1.1 Tarkastelutapa	23
3.1.2 Tavoitteenasettelu virkamiesvalmistelussa	23
3.1.3 Hallituksen tavoitteenasettelu	28
3.1.4 Henkilöstön vähentämistä vai tuottavuuden parantamista?	32
3.2 Tuottavuusohjelman perustelujen pätevyys	35
3.2.1 Tarkastelutapa	35
3.2.2 Työvoiman kysyntä ja tarjonta sekä toimenpiteiden ajoitus	35
3.2.3 Julkisten menojen kasvun hillitseminen	46
3.3 Tuottavuuden toimenpideohjelma -hankekokonaisuus	47
3.3.1 Tarkastelutapa	47
3.3.2 Hankekokonaisuus projektinhallinnan näkökulmasta	47
3.3.3 Hankekokonaisuuden hiipuminen	49
3.3.4 Miksi hankekokonaisuus asetettiin?	51
3.4 Henkilötyövuosivähennystavoitteet	53
3.4.1 Kokonaistason mitoitus	53
3.4.2 Kohdentuminen hallinnonaloille	60
3.4.3 Yhteys tuottavuuspotentiaaleihin: kokonaiskuva	68
3.4.4 Yhteys tuottavuuspotentiaaleihin: virastotaso	87
3.4.5 Valtiovarainministeriön ja ministeriöiden roolit ja vastuut	96
3.5 Tavoitteiden toteutumisen väliaikatilanne	101
3.5.1 Onko tuottavuus parantunut?	101
3.5.2 Onko henkilöstö vähentynyt?	103
<b>4 Tarkastusviraston kannanotot</b>	<b>105</b>
Lähteet	112





### Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen

Valtion tuottavuusohjelma käynnistyi pääministeri Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen Tuottavuuden toimenpideohjelmana. Pääministeri Vanhasen toinen hallitus on jatkanut tuottavuusohjelman toteuttamista siten, että toimenpiteiden vaikutus ulottuu vuoteen 2015 asti. Tuottavuusohjelma tunnetaan julkisuudessa henkilötyövuosivähennyksistä, joista hallitus päätti ensimmäisen kerran kehyspäätöksessään maaliskuussa 2005.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää tuottavuusohjelman vaikuttavuuden edellytyksiä ja muodostaa perusta myöhemmin toteutettavalle tuottavuusohjelman vaikutuksia koskevalle tarkastukselle. Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, onko tuottavuusohjelmaa valmisteltu ja ohjattu siten, että on luotu riittävä perusta saavuttaa ohjelman tavoitteet.

Tarkastus osoitti, että tuottavuusohjelman alkaessa vuonna 2003 tuottavuuden parantaminen näytti aidosti olleen ohjelman ensisijainen tavoite, mutta vuoden 2005 hallituksen kehyspäätöksestä lähtien ensisijaiseksi tavoitteeksi näyttää tulleen valtion henkilöstön vähentäminen. Hallituksen kehyspäätösten sanavalintojen perusteella hallitus on pitänyt tuottavuuden parantamista ensisijaisena tavoitteena, jonka ansiosta henkilöstö vähenee. Käytännössä valtiovarainministeriö on kuitenkin pitänyt ensisijaisena tavoitteena sitä, että henkilötyövuosipanous vähenee, riippumatta siitä, tapahtuuko se tuottavuustoimenpiteiden ansiosta vai ei.

Kumpikin tuottavuusohjelman tavoite, henkilöstön vähentäminen ja tuottavuuden parantaminen, olivat kuitenkin ohjelman välitavoitteita, joilla pyritään varsinaisiin tavoitteisiin. Näitä puolestaan ovat, että talouskasvu pysyisi yllä työvoiman vähentyessä, ja että ikääntymisen aiheuttamien menojen kasvua pystyttäisiin hillitsemään ja rahoittamaan. Tarkastuksessa osoitettiin, että yksinomaan valtiosektorin toimin ohjelman varsinaisiin tavoitteisiin ei päästä.

Hallituksen kehyspäätösten ja niiden perustelumuiutioiden analyysi nosti esiin kaksi yleisintä tuottavuusohjelman perustelua, jotka olivat työvoiman tarjonnan vähentyminen ja julkisen talouden menopaineet. Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota näiden perustelujen pätevyyyteen ja tehtyihin oletuksiin.

Tarkastuksessa havaittiin, että valtiovarainministeriö ei ole eritellyt valtio- ja kuntasektorin itsenäistä vaikutusta esittäessään työvoiman tarjonnan vähenemiseen liittyviä uhkakuvia, joiden mukaan julkisen sektorin työvoiman kysyntä syrjäyttää yksityisen sektorin työvoiman kysyntää tulevaisuudessa. Esitetty skenaario lähti siitä yksinkertaistuksesta, että työ-

voimapula syntyy, kun suuret ikäluokat jäävät eläkkeelle. Skenaariossa ei huomioitu kokonaiskuvaa, jossa työllisten määrän kehitys on avainasemassa sen suhteen, syntyykö työvoimapula vai ei. Valtiovarainministeriö esitti pahimman mahdollisen skenaarion, johon vedoten se kiirehti henkilötyövuosivähennysten toteuttamista. Tarkastuksessa on pidetty ongelmallisena sitä, että tuottavuusohjelman henkilötyövuosivähennykset painottuvat hallituskaudelle 2007–2011, kun eläköityminen painottuu vuosille 2011–2015, ja työikäisen väestön määräkin kääntyy laskuun vasta vuoden 2009 jälkeen.

Tarkasteltaessa julkisten menojen vähentämispainetta perusteluna tuottavuusohjelmalle, tarkastuksessa havaittiin, että laskennallinen säästö valtion budjetista on suuruusluokaltaan vain 1,5 prosenttia, kun vähennykset on täysimääräisesti toteutettu. Lisäksi suuren osan säästöstä lohkaisee se, että kaudella 2007–2011 keskimäärin 40 prosenttia säästöstä jää hallinnonaloille. Hallinnonalan käyttöön jäävä säästö on kaudella 2012–2015 jopa 75 prosenttia, jolloin henkilöstön vähennykset lähinnä luovat uudeleen kohdennusvaraa hallinnonalojen sisällä. Tilannetta voidaan kuitenkin pitää tarkoituksenmukaisena, jotta hallinnonaloilla on kannustin parantaa tuottavuutta.

Tarkastuksessa kysyttiin, onko henkilötyövuosivähennyksien valmistelussa otettu huomioon eri hallinnonalojen ja virastojen tuottavuuspotentiaalit. Tarkastelutasoja oli kolme: hallituksen päätöksenteko, valtiovarainministeriössä tehty valmistelu ja sektoriministeriöissä tehty valmistelu. Tarkastuksessa muodostettiin kuva siitä, mihin henkilötyövuosivähennysten kokonaismitoitus ja hallinnonaloittainen kohdennus ovat perustuneet sekä tarkasteltiin kuuden esimerkkiministeriön avulla, mikä on ollut virastotason kohdennuksen yhteys tuottavuustoimenpiteisiin.

Henkilötyövuosivähennysten kokonaismitoitus lähti ohjelmassa alun perin liikkeelle kahden prosentin tuottavuustavoitteesta. Lähtökohtaisesti ohjelman tavoite oli aito tuottavuuden parantamistavoite. Kun tavoite kuitenkin tulkittiin samassa suhteessa henkilöstön vähennyksiksi, jäi tuottavuuden parantaminen henkilöstön vähentämistavoitteen jalkoihin.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että niin sanottua juustohöyläperiaatetta ei toteutettu päätettäessä eri hallinnonalojen henkilötyövuosivähennystavoitteista. Henkilöstön vähentämistavoitteet eri hallinnonaloilla vaihtelevat suhteutettuna henkilöstön luonnolliseen poistumaan ja lähtötason henkilöstömäärään. Ne hallinnonalat, joilla henkilötyöpanosta on vaikea korvata, ovat saaneet suhteellisesti pienimmät vähennystavoitteet. Hallinnonaloittaisen kohdennuksen perusteluja ei kuitenkaan voida pitää riittävinä eikä läpinäkyvinä, sillä ne ovat olleet epämääräisiä. Tarkastuksessa havaittiin, että kohdennusten perusteluja ei tuottavuusohjelman asiakirjoissa ole kirjattu muutoin kuin yleisessä - ja ilman varsina-

sia perusteluja olevassa - muodossa: hallinnonalojen tavoitteet perustuvat tuottavuutta lisääviin, hallinnonaloilla suunniteltuihin toimenpiteisiin.

Tarkastuksessa on osoitettu, että vähennystavoitteiden määrittely ei ole perustellusti nojannut todelliseen tuottavuuspotentiaaliin eikä vähennysten taustalta kaikilta osin löydy tuottavuustoimenpiteitä. Henkilötyövuosivähennysten yhteys tuottavuustoimenpiteisiin on ollut liiaksi valtiovarainministeriön arvion varassa eikä arvio ole kaikilta osin perustunut todelliseen näkemykseen siitä, millä toimilla vaikutuksiin päästään. Tätä kuvastaa jo sekin, että eri vaiheissa vähennysten tavoitetaso on ollut tiedossa ennen kuin on tiedetty, millä tuottavuustoimenpiteillä tavoitteisiin voitaisiin päästä.

Tarkastusvirasto katsoo, että henkilötyövuosivähennystavoitteiden tasolle tulisi esittää nykyistä pätevämmät perusteet. Lisäksi henkilöstövähennykset on aikataulutettu liian varhaisiksi. Viraston näkemyksen mukaan lisääntynyt voisi kannustaa hallinnonaloja suunnittelemaan tuottavuustoimenpiteitä myös niillä toimialoilla, joissa tähän mennessä on tuntunut mahdottomalta saavuttaa aitoon tuottavuuspotentiaaliin perustuvia vähennyksiä.

### Beredningen och ledningen av produktivhetsprogrammet

Statens produktivhetsprogram startade som statsminister Matti Vanhanens första regerings Åtgärdsprogram för produktivitet. Statsminister Vanhanens andra regering har fortsatt med att genomföra produktivhetsprogrammet så, att åtgärdernas verkningar sträcker sig till år 2015. Produktivhetsprogrammet är i offentligheten känt för de nedskärningar i antalet årsverken, om vilka regeringen beslöt första gången i sitt rambeslut i mars 2005.

Syftet med revisionen var att klargöra förutsättningarna för effekter av produktivhetsprogrammet och att skapa en grund för en senare revision av produktivhetsprogrammets verkningar. Huvudfrågan vid revisionen var, huruvida produktivhetsprogrammet har beretts och styrts så, att en tillräcklig grundval har skapats för att programmets målsättningar skall uppnås.

Revisionen visade, att när produktivhetsprogrammet tog sin början år 2003 föreföll en förbättring av produktiviteten att genuint ha varit programmets primära målsättning, men allt sedan regeringens rambeslut från år 2005 verkar den primära målsättningen ha blivit att minska på statens personal. Att döma av ordvalen i regeringens rambeslut har regeringen sett en förbättring av produktiviteten som den primära målsättningen, tack vare vilken personalen minskar. I praktiken har finansministeriet emellertid sett som den primära målsättningen att insatsen av årsverken minskar, oberoende av huruvida detta sker tack vare produktivhetsåtgärder eller inte.

Vardera målsättningen för produktivhetsprogrammet, att minska på personalen och förbättra produktiviteten, var emellertid etappmål för programmet, med vilka man eftersträvar de egentliga målsättningarna. Dessa är för sin del att den ekonomiska tillväxten skall bibehållas när arbetskraften minskar, och att den utgiftsökning som beror på åldrandet skall kunna bemästras och finansieras. Vid revisionen visades, att enbart med åtgärder av den statliga sektorn kommer programmets egentliga målsättningar inte att uppnås.

En analys av regeringens rambeslut och deras motiveringspromemorior lyfte fram de två vanligaste motiveringarna till produktivhetsprogrammet, som var det minskade arbetskraftsutbudet och trycken på den offentliga

utgiftsekonomin. Vid revisionen ägnades uppmärksamhet åt hur grundade dessa motiveringar var och åt de antaganden som gjorts.

Vid revisionen observerades, att finansministeriet inte har skiljt mellan stats- och kommunsektorns fristående inverkan när det har presenterat de med minskningen av arbetskraftsutbudet förenade hotbilderna, enligt vilka i framtiden efterfrågan på arbetskraft på den offentliga sektorn kommer att överstiga efterfrågan på arbetskraft på den privata sektorn. Det presenterade scenariot utgick från den förenklingen, att arbetskraftsbrist uppkommer när de stora åldersklasserna går i pension. I scenariot beaktades inte helhetsbilden, där utvecklingen av antalet sysselsatta är i nyckelställning beträffande det, huruvida en brist på arbetskraft uppkommer eller inte. Finansministeriet presenterade det värsta möjliga scenariot, och påskyndade med hänvisning till detta att nedskärningar i antalet årsverken skulle göras. Vid revisionen har betraktats som problematiskt, att produktivetsprogrammets nedskärningar i antalet årsverken hänför sig till framför allt till regeringsperioden 2007-2011, när avgångarna med pension främst inträffar under åren 2011-2015 och även befolkningen i arbetsför ålder börjar minska till antalet först efter år 2009.

Vid en granskning av trycket på att minska de offentliga utgifterna som en motivering till produktivetsprogrammet, observerades vid revisionen att den kalkylmässiga inbesparingen i statsbudgeten är av storleksordningen endast 1,5 procent, när nedskärningarna har gjorts till fullt belopp. Dessutom beskärs en stor del av inbesparingarna av det, att under perioden 2007-2011 i genomsnitt 40 procent av inbesparingen blir kvar hos förvaltningsområdena. Den inbesparing som blir kvar till förfogande på förvaltningsområdet är under perioden 2012-2015 rentav 75 procent, varvid personalminskningarna närmast skapar utrymme för omfördelningar inom förvaltningsområdena. Situationen kan ändå betraktas som ändamålsenlig, genom att förvaltningsområdena ges ett incitament att förbättra produktiviteten.

Vid revisionen ställdes frågan, om de skilda förvaltningsområdenas och ämbetsverkens produktivetspotentialer har beaktats i beredningen av nedskärningarna i antalet årsverken. Granskningen skedde på tre nivåer: regeringens beslutsfattande, beredningen vid finansministeriet och beredningen vid sektorministerierna. Vid revisionen skapades en bild av det, vad den totala volymen för nedskärningarna i antalet årsverken och deras inriktning enligt förvaltningsområde har baserat sig på, samt granskades med hjälp av sex exempelministerier vilket samband inriktningen på ämbetsverksnivå har haft med produktivetsåtgärderna.

Den totala volymen för nedskärningarna i antalet årsverken kom i programmet ursprungligen i gång utgående från en produktivetsmålsättning på två procent. A priori var programmets målsättning en genuin målsätt-

ning att förbättra produktiviteten. När målsättningen emellertid tolkades som personalnedskärningar i samma proportion, blev förbättrandet av produktiviteten överkört av målsättningen att minska på personalen.

På basis av revisionen kan konstateras, att den s.k. osthyvelprincipen inte följdes när man fattade beslut om de skilda förvaltningsområdenas målsättningar i fråga om minskning av antalet årsverken. Målsättningarna att minska på personalen på olika förvaltningsområden varierar i förhållande till personalens naturliga avgång och personalstyrkan i utgångsläget. De förvaltningsområden, där det är svårt att ersätta den personella arbetsinsatsen, har tilldelats de förhållandevis minsta nedskärningsmålsättningarna. Motiveringarna till inriktningen enligt förvaltningsområde kan emellertid inte betraktas som tillräckliga eller transparenta, för de har varit obestämda. Vid revisionen observerades, att motiveringarna till inriktningarna i produktivetsprogrammets dokument inte har noterats på annat sätt än i en allmän form som saknar egentliga motiveringar: förvaltningsområdenas målsättningar baserar sig på åtgärder som planeras på förvaltningsområdena och som höjer produktiviteten.

Vid revisionen har visats, att definieringen av målsättningarna för nedskärningarna inte underbyggt har stött sig på den faktiska produktivetspotentialen och bakom nedskärningarna ligger inte till alla delar produktivetsåtgärder. Sambandet mellan nedskärningarna av antalet årsverken och produktivetsåtgärder har alltför mycket utgått från finansministeriets bedömning och bedömningen har inte till alla delar baserat sig på en reell uppfattning om det, med vilka åtgärder verkningarna skall uppnås. Detta avspeglas redan som att i olika skeden har den målsatta nivån för nedskärningarna varit känd före man har haft vetskap om, med vilka produktivetsåtgärder målsättningarna kunde uppnås.

Revisionsverket anser att bättre grundade motiveringar än för närvarande borde presenteras för nivån på de målsatta nedskärningarna av antalet årsverken. Dessutom har personalminskningarnas tidtabell förlagts till ett alltför tidigt skede. Enligt verkets förmenande kunde tilläggstid sporra förvaltningsområdena till att planera produktivetsåtgärder också på de branscher, där det hittills har förefallit vara omöjligt att uppnå minskningar som baserar sig på en genuin produktivetspotential.

# 1 Johdanto

Pääministeri Matti Vanhasen ensimmäinen hallitus käynnisti tuottavuusohjelman vuonna 2003. Aluksi ohjelma oli osa normaalia hallinnon kehittämistoimintaa ja sitä toteutettiin hankemuodossa Tuottavuuden toimenpideohjelmassa. Julkiseen keskusteluun tuottavuusohjelma nousi hallituksen kehyspäätöksen 11.3.2005 myötä. Päätöksessään hallitus linjasi, että vain puolet valtionhallinnon poistuman vuoksi vapautuvista työpaikoista täytetään. Samalla tuottavuusohjelmasta tuli osa valtiovarainministeriön valmisteluvastuulla olevaa kehys- ja budjettiprosessia.

Vaikka hallituksen ilmeinen tarkoitus ei ollut toteuttaa tuottavuusohjelmaa jäykästi siten, että vain joka toinen avautuva virka hallinnossa täytetään, jäi mielikuva elämään senkin jälkeen, kun hallitus vuotta myöhemmin pienensi henkilöstön vähennystavoitetta. Tuottavuusohjelman julkisuuskuvaa on entisestään huonontanut syksyllä 2008 käyty keskustelu henkilöstön irtisanomiskeinosta ohjelman toteuttamiseksi.

Eduskunta on ottanut aktiivisesti kantaa tuottavuusohjelmaan. Eduskunnan tarkastusvaliokunta on käsitellyt asiaa mietinnössään<sup>1</sup> valtion tilinpäätöskertomuksesta vuodelta 2006 ja valtionalouden tarkastusviraston erilliskertomuksesta eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2006 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta. Valiokunta totesi yhtyvänsä valtiovarainvaliokunnan kantaan<sup>2</sup>, jonka mukaan julkisen talouden ja valtionhallinnon tuottavuuden parantaminen on tarpeellista. Tarkastusvaliokunta kuitenkin painotti, että tuottavuusohjelman tavoitteena tulee olla ennen muuta tuottavuuden parantaminen eikä vain henkilöstön määrän vähentäminen. Valiokunta toivoi myös, että tuottavuusohjelman toteutuksessa otettaisiin paremmin huomioon virastojen palvelukyky ja toiminnan tuloksellisuus.

Vuotta myöhemmin tarkastusvaliokunta kritisoi tuottavuusohjelmaa perusteellisesti vastaavassa mietinnössään<sup>3</sup>. Valiokunnan kannanotossa on nähtävissä Valtiovarain controller -toiminnon teettämän ja PricewaterhouseCoopers Oy:n toteuttaman tuottavuusohjelman väliarvioinnin<sup>4</sup> vaikutus. Valiokunnan kannanotto-osion keskeinen viesti on seuraava: *"Tarkastusvaliokunta korostaa, että tuottavuushankkeen perusteita ei ole riit-*

---

<sup>1</sup> TrVM 1/2007 vp - K 12/2007 vp K 13/2007 vp.

<sup>2</sup> VaVM 4/2006 vp, VaVM 45/2006 vp ja VaVM 6/2007 vp.

<sup>3</sup> TrVM 1/2008 vp - K 6/2008 vp K 10/2008 vp.

<sup>4</sup> PricewaterhouseCoopers Oy (2008).

*tävästi selvitetty hanketta käynnistettäessä. Hankkeen muuntuminen valtiovarainministeriön toimesta henkilöstövähennyksiin perustuvaksi on aiheuttanut sen, että aidot tuottavuushankkeet ovat jääneet tosiasiasa marginaaliseen asemaan tuottavuuden kehittämisessä samalla, kun tuottavuutta on ryhdytty arvioimaan henkilöstövähennyksiä käyttäen ja tuottavuuden käsitettä virheellisesti tulkiten. Valiokunta pitää merkittävänä väliarvioinnin johtopäätöstä, jonka mukaan kumpikaan tuottavuusohjelman keskeisistä perusteluista (heikko tuottavuuskehitys ja julkishallinnon sitoma työvoiman määrä) ei itse asiassa perustele ensisijaisesti valtionhallintoon kohdistuvia toimenpiteitä." Valiokunta piti kuitenkin hyväksyttävänä ja välttämättömänä tuottavuusohjelman tavoitetta vapauttaa työvoimaa yksityiselle sektorille ikäluokkien pienentyessä. Tuottavuusohjelmaa sinänsä pidettiin tarpeellisena, mutta toteuttamistapaa ei pidetty oikeana.*

Myös hallintovaliokunta on lausunnossaan<sup>5</sup> vuonna 2008 Valtioneuvoston selonteosta valtiontalouden kehyksistä vuosille 2009–2012 pitänyt välttämättömänä, että hallitus edistää julkisen sektorin tuottavuuden kasvua. Hallintovaliokunta tähdentää aitoa tuottavuustyötä, jossa tuottavuutta arvioidaan tehtävän tai palvelun vaikuttavuuden kannalta. Valiokunta ei pidä asianmukaisena sitä, että *"vielä tälläkin hetkellä tuottavuusohjelma näyttäytyy liiallisesti matemaattisiin henkilöstöleikkauksiin perustuvana saneeraushankkeena ja säästämisenä kokonaistaloudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna kustannuksista piittaamatta".* Hallintovaliokunta toi esiin myös tyytymättömyytensä valtiovarainministeriön osaamiseen: *"Tuottavuustyötä koordinoivan ministeriön on parannettava olennaisesti omaa osaamistaan ja panostaan sinänsä välttämättömässä julkisen sektorin tuottavuuden nostamista vaativassa työssä."*

Substanssivaliokuntien kannanotoissa puolestaan on korostunut huoli joko koko hallinnonalan tai jonkin toimialan henkilöstön riittävydestä. Esimerkiksi sivistysvaliokunta on esittänyt, ettei henkilötöyvuosivähennyksiä tule kohdentaa yliopistojen opetus- ja tutkimushenkilöstöön<sup>6</sup>, ja myös lakivaliokunta on vuonna 2007 pitänyt välttämättömänä, että oikeusministeriön hallinnonalalle ei aseteta lisää vähennystavoitteita<sup>7</sup>.

Tuottavuusohjelman valtiontaloudellinen merkitys perustuu ohjelman välilliseen vaikutukseen valtiontalouteen ja laajemmin koko julkiseen ta-

---

<sup>5</sup> HaVL 9/2008 vp - VNS 2/2008 vp.

<sup>6</sup> SiVL 1/2007 vp - VNS 1/2007 vp.

<sup>7</sup> LaVL 8/2007 vp - VNS 1/2007 vp.



louteen. Tarkastusvirasto on arvioinut, että valtion tuottavuusohjelman onnistumisen riskit kohdistuvat ohjelman ohjaukseen ja johtamiseen<sup>8</sup>.

Tämän tarkastuksen tavoitteena oli selvittää tuottavuusohjelman vaikuttavuuden edellytyksiä. Huomio kiinnitettiin tuottavuusohjelman valmisteluun ja johtamiseen.

Yksi Valtiontalouden tarkastusviraston strategiassa vuosille 2007–2012 esitetyistä tarkastustoiminnan strategisista teema-alueista on "Tuottavuus ja taloudellisuus sekä vaikuttavuus ja palvelukyky"<sup>9</sup>. Tarkastus palvelee tarkastusviraston tuottavuusteeman raportointia ja muodostaa perustan tuottavuusohjelman vaikuttavuuden tarkastukselle. Tarkastus tuottaa myös perusteltua tietoa tuottavuusohjelmasta julkisuudessa käytävään varsin vilkkaaseen keskusteluun.

---

<sup>8</sup> *Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2008.*

<sup>9</sup> *Valtiontalouden tarkastusviraston strategia vuosille 2007–2012.*

## 2 Tarkastusasetelma

### 2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

Valtion tuottavuusohjelmalla tarkoitetaan nykyään kehysmenettelyn yhteydessä tehtyjä henkilötyövuosivähennyspäätöksiä. Valtiovarainministeriössä korostetaan, että valtion tuottavuusohjelmassa on kyse hallituksen politiikasta. Tämän ilmenemänä pidetään muun muassa sitä, että tuottavuusohjelmaa toteutetaan valtiontalouden kehysmenettelyn ja valtion talousarvion kautta. Ohjelman synty ajoittuu kuitenkin kehysmenettelyä edeltäneeseen vaiheeseen. Seuraavassa kuvataan tuottavuusohjelman peruslähtökohdat.

Kun tuottavuusohjelmasta alettiin puhua vuonna 2003, se nähtiin ohjelmaksi, joka toteutettaisiin hankkeina<sup>10</sup>. Alkuperäinen valtiovarainministeriön asettaman työryhmän esitys maaliskuussa 2003 oli se, että tuottavuuden ja kilpailukykyyn lisääminen toteutettaisiin hallituskauden mittaisena ohjelmalla, nimellä "Kilpailukyky- ja tuottavuusohjelma". Ohjelma koostui kolmesta osaohjelmasta: "Tuottavuusohjelma", "Tulevaisuuden työpaikka" -ohjelma ja "Tulevaisuuden julkinen hallinto ja palvelut" -ohjelma<sup>11</sup>. Tämä suunnitelma ei kuitenkaan sellaisenaan toteutunut, ja hallitus päättikin käynnistää vain tuottavuusohjelman nimellä kulkevan ohjelman.

Pääministeri Matti Vanhasen ensimmäinen hallitus käynnisti julkisen hallinnon tuottavuusohjelman. Hallitusohjelman mukaan *"julkisen hallinnon ja palvelujen saatavuutta, laatua, tuottavuutta ja tehokkuutta lisätään"*. Tämä tavoite konkretisoitui hallituksen strategia-asiakirjassa 25.9.2003: *"Parannetaan julkisen hallinnon ja palvelujen tuottavuutta toimenpideohjelmalla. Valtiovarainministeriö aloittaa tuottavuuden toimenpideohjelman."* Tämän mukaisesti valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosasto asetti Tuottavuuden toimenpideohjelman 3.11.2003. Hankkeen toimikausi oli 3.11.2003–31.12.2007.

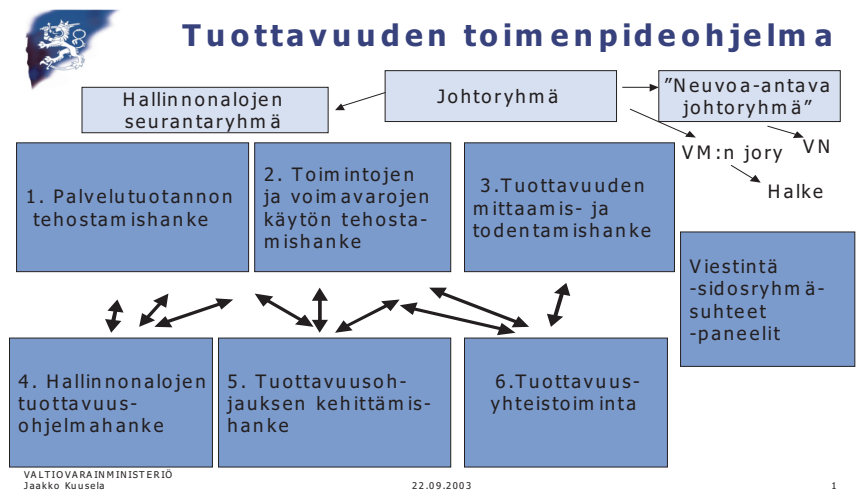
Tuottavuuden toimenpideojelma koostui kuudesta osahankkeesta, joilla kullakin oli oma kokoonpanonsa ja puheenjohtaja (Kuvio 1). Osahankkeisiin nimetyt henkilöt olivat pääasiassa valtiovarainministeriön virkamie-

---

<sup>10</sup> Työsuunnitelman tilannekatsaus Tuottavuuden toimenpideojelmaan nimetyille, 26.9.2003.

<sup>11</sup> VM (2003, 47–48).

hiä.<sup>12</sup> Toimenpideohjelma oli organisoitu ministeriön osastojen yhteishankkeena siten, että mukana olivat budjetti-, hallinnon kehittämis-, henkilöstö- ja kansantalousosastot. Kolme osahanketta nimitettiin asettamispäätöksessä selvityspainotteisiksi ja kolme toteuttamispainotteisiksi<sup>13</sup>.



**KUVIO 1. Tuottavuuden toimenpideohjelma (Lähde: Valtion tuottavuusohjelma).**

Hallinnonalojen seurantaryhmä koostui eri ministeriöiden tuottavuusohjelmaa varten nimeämistä vastuuhenkilöistä, joiden kunkin vastuulla oli aikaansaada asianomaisen hallinnonalan tuottavuusohjelma. Johtoryhmään oli nimetty lähinnä ne valtiovarainministeriön virkamiehet, jotka johtivat osahankkeita, sekä VATT:n ylijohtaja. Johtoryhmän puheenjohtajana toimi valtiovarainministeriön alivaltios sihteeri. Kuvioon 1 merkittyä "neuvoa-antavaa johtoryhmää" ei varsinaisesti perustettu, vaan sen sijaan asetettiin ohjelman ohjausryhmä 13.10.2004. Ryhmässä oli valtiovarainministeriön lisäksi neljän ministeriön (opetusministeriö, sisäasiainministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö sekä kauppa- ja teollisuusministeriö), Pardia ry:n, Kunta-alan ammattiliitto KTV ry:n, Espoon kaupungin, Suomen Kuntaliiton ja AKAVA-JS ry:n edustus. Koko Tuottavuuden toimen-

<sup>12</sup> Joukossa oli kaksi valtiokonttorin virkamiestä yhteensä kolmessa hankkeessa ja yksi Valtion taloudellisen tutkimuslaitoksen (VATT) edustaja yhdessä osahankkeessa. Yhdessä osahankkeessa oli sen luonteen vuoksi edustus valtion henkilöstöä edustavista henkilöstöjärjestöistä.

<sup>13</sup> Tuottavuuden toimenpideohjelma, asettamispäätös 3.11.2003.

pideohjelmalle asetettiin projektijohtaja, joka toimi valtiovarainministeriössä aluksi osastoihin sijoittamattomana, kunnes syksyllä 2007 hänen tehtävänsä sijoitettiin budjettiosastolle.

Pääministeri Matti Vanhasen toinen hallitus jatkoi tuottavuusohjelman toteuttamista. Hallitusohjelmassa todetaan: "Julkisten menojen kasvun hillinnässä tärkeimpiä ovat kunta- ja palvelurakennehanke sekä valtion tuottavuusohjelma, jonka toteuttamista hallitus jatkaa ja päättää kevään 2008 kehyksen yhteydessä uusista toimenpiteistä." Uusilla toimenpiteillä viitataan henkilöstövähennystavoitteisiin ja niiden yhteydessä päätettäviin tuottavuustoimenpiteisiin. Ensimmäisen kerran henkilöstön vähentämistavoitteesta päätettiin valtiontalouden kehysmenettelyn yhteydessä 11.3.2005. Hallituksen kehyspäätöksessä todettiin, että "Hallitus asettaa tavoitteeksi valtion toiminnan tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämisen siten, että seuraavan vaalikauden loppuun mennessä keskimäärin puolet valtion henkilöstön poistuman johdosta vapautuvista työpaikoista täytetään." Poistumaksi arvioitiin tuolloin noin 35 000 henkilöä vuoteen 2011 mennessä, jolloin laskennallinen vähennystavoite olisi ollut noin 17 500 henkilöä. Vuonna 2006 vähennystavoite kuitenkin täsmennettiin, ja se oli huomattavasti pienempi kuin vuotta aiemmin, 9 645 henkilötyövuotta. Eduskuntavaalien jälkeen päätettiin lisätoimenpiteistä, jotka nostivat yhteisvaikutuksen 14 445 henkilötyövuoteen. Kehyspäätöksessä 13.3.2008 päätettiin tavoitteista hallinnonaloittain. Vähennyspäätökset on koottu taulukkoon 1.

**TAULUKKO 1. Hallituksen kehyspäätöksen yhteydessä päätetyt henkilötyövuosivähennykset (htv-vähennykset).**

Kehyspäätöksen vuosi	HTV-vähennystavoite	Aikajänne
2005	(n. 17 500 henkilöä)	-2011
2006	9 645	-2011
2008 <sup>*</sup>	4 800	2012-2015

<sup>\*</sup>Tavoite todettiin jo kehyspäätöksessä 25.5.2007, mutta hallinnonaloille jaettuna vasta 13.3.2008.

## 2.2 Tarkastuskysymykset, -kriteerit ja rajaukset

Tarkastuksen pääkysymys oli: *Onko tuottavuusohjelmaa valmisteltu ja ohjattu siten, että on luotu riittävä perusta saavuttaa ohjelman tavoitteet?*

Pääkysymys jaettiin neljään osakysymykseen:

1. Mitkä ovat tuottavuusohjelman tavoitteet?
2. Ovatko tuottavuusohjelman lähtökohdat, oletukset ja perustelut olleet päteviä?
3. Mikä merkitys ja rooli Tuottavuuden toimenpideohjelma -hankekokonaisuudella oli tuottavuusohjelman johtamisessa ja toteuttamisessa?
4. Onko henkilötöyvuosivähennyksien valmistelussa otettu huomioon eri hallinnonalojen ja virastojen tuottavuuspotentiaalit (so. mahdollisuudet tuottavuuden parantamiseen)?

Tarkastuskriteereinä käytettiin ohjelman pohjatietojen oikeellisuutta, perustelujen riittävyyttä ja läpinäkyvyyttä. Perustelujen läpinäkyvyys tarkoittaa sitä, että dokumenttiaineistossa on tuotu perustelut selkeästi esiin. Kriteeri viittaa myös siihen, kokivatko hallinnonalat vähennysten perusteet läpinäkyviksi.

Tarkastuksessa otettiin tarkastuskriteerinä kantaa myös siihen, onko eduskunnan lausumaa hallintoselonteon käsittelyn yhteydessä noudatettu. Siinä eduskunta *"edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että muun muassa valtiontalouden kehysmenettelyssä valtion henkilöstömäärä arvioidaan kaavamaisen matemaattisen laskentamallin sijasta ottaen huomioon valtion tehtävät sekä tuottavuutta tehostavien hankkeiden ja prosessien hyödyt"*.<sup>14</sup>

Tuottavuusohjelman toteuttamisen aikajänne on tällä hetkellä vuoden 2015 loppuun. Ajallisesti tämä tarkastus rajattiin vuosiin 2002–2008: "Valtionhallinnon kilpailukyvyyn ja tuottavuuden parantaminen" -hankkeen asettamisesta 16.8.2002 vuoden 2008 loppuun.

Tarkastus kohdistui ensisijaisesti valtiovarainministeriöön. Tuottavuusohjelman johtamisen osalta tarkasteltiin valtiovarainministeriön roolia koko ajanjaksolla, mutta tarkastuksessa ei kuitenkaan asetettu erityistä johtamiseen liittyvää tarkastuskysymystä, vaan kysymys oli implisiittisesti mukana, kun valtiovarainministeriön roolia eri vaiheissa arvioitiin.

---

<sup>14</sup> EK 6/2006 vp - VNS 2/2005 vp.

Sektoriministeriöiden osalta tarkastus rajattiin kuuteen hallinnonalaan. Määrärahoiltaan suurin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala sekä henkilömäärältään suurin opetusministeriön hallinnonala tulivat valituiksi sen vuoksi, että ne edustavat hyvinvointivaltion ydintä. Oikeusministeriön hallinnonala on määrärahoiltaan pieni, mutta henkilöstömäärän suhteen keskikokoinen; ja se edustaa valtion perinteisiä tehtäviä. Toinen valtion perinteisiä tehtäviä edustava sisäasiainministeriön hallinnonala oli henkilömäärältään toiseksi suurin<sup>15</sup>. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala valittiin tarkastelun kohteeksi siksi, että se on kokenut suurimman muutoksen 1990-luvun hallinnon uudistuksissa liikelaitostamisten ja yhtiöittämisten myötä. Elinkeinojen kehittämiseen keskittyvistä ministeriöistä valittiin tarkastuskohteeksi maa- ja metsätalousministeriö, koska sen hallinnonalalla ei ollut tapahtunut rakenteellisia suurempia muutoksia (vrt. kauppa- ja teollisuusministeriön ja työministeriön yhdistymiseen vuoden 2008 alussa työvoima- ja elinkeinoministeriöksi).

Tarkastus rajattiin valtion tuottavuusohjelmaan, jolloin kuntasektoriin kohdistuvat toimenpiteet jäivät tarkastelun ulkopuolelle.

Konsernitason<sup>16</sup> tuottavuushankkeita ei tarkastuksessa käsitelty erillisinä kokonaisuuksina vaan ainoastaan siltä osin, kuin ne aineistossa tulivat esiin tuottavuuspotentiaalien ja hallinnonalojen toimenpiteiden yhteydessä.

Tarkastuksen ulkopuolelle rajattiin sinänsä relevantti näkökulma, miten valtion muut toimet, kuten alueellistaminen, ovat sopineet yhteen tuottavuusohjelman kanssa.<sup>17</sup>

Tarkastuksen tarkoituksena ei ollut arvioida tuottavuusohjelman vaikutuksia eri hallinnonaloilla. Luvussa 3.5 on kuitenkin tarkasteltu, miltä tuottavuusohjelman tavoitteiden toteutuminen näyttää tässä vaiheessa. Toteutumisen tarkastelu on kuitenkin hyvin alustavaa, koska varsinaisia tuottavuusohjelman toteutusvuosia on takana vasta kaksi. Lisäksi tiedot tuottavuuskehityksestä ja henkilöstömäärän kehityksestä tulevat pienellä viiveellä.

---

<sup>15</sup> Tilanne ennen 1.1.2008, jolloin yli 2 000 henkilöä siirtyi valtiovarainministeriön hallinnonalalle. Vuonna 2008 puolustusministeriön hallinnonalan vahvuus oli suurempi.

<sup>16</sup> Konsernihankkeilla tarkoitetaan talous- ja henkilöstöhallintoon (palvelukeskukset), tietohallintoon, hankintatoimeen ja toimitiloihin liittyviä hankkeita.

<sup>17</sup> Tuottavuuden ja alueellistamisen yhteyttä yhdellä osa-alueella on käsitelty toiminnantarkastuskertomuksessa 178/2008, Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen.

## 2.3 Tarkastusaineisto ja -menetelmät

Tarkastusaineisto koostui pääasiassa hallinnon asiakirjoista ja haastattelusta. Myös tilastoja valtion henkilöstömäärästä ja tuottavuudesta hyödynnettiin.

Tuottavuusohjelman asiakirjoja olivat ensinnäkin tuottavuuden toimenpideohjelmaan liittyvät asiakirjat. Toisen aineistokokonaisuuden muodostivat kuuden hallinnonalan tuottavuusohjelmat, niiden päivitykset ja tuottavuustoimenpidelistaukset sekä niihin liittyvät valtiovarainministeriön selvityspyynnöt, yhteenvedot ja neuvottelumuistiot.

Kolmas aineistokokonaisuus liittyi hallituksen tason päätöksentekoon. Aineistona olivat hallituksen kehyspäätökset, kehysten perustelumuistiot, valtion talousarvioesitykset ja hallituksen strategia-asiakirjat sekä hallituksen iltakoulun ja talouspoliittisen ministerivaliokunnan muistiot silloin, kun tuottavuusohjelmaa on niissä käsitelty.

Lisäksi käytettävissä oli epävirallisempaa arkistointimatonta valtiovarainministeriössä tuotettua valmisteluaineistoa.

Tarkastusta varten hankitut valmisteluasiakirjat eivät sisälly lähdeluetteloon, mutta asiakirjan otsikko ja päivämäärä ilmenevät alaviitteistä.

Tarkastuksessa tehdyt haastattelut toimivat sekä asiakirja-aineistoa täydentävänä että itsenäisenä aineistona. Haastatteluja toteutettiin 17, ja näissä oli läsnä yhteensä 24 henkilöä. Heistä valtiovarainministeriön edustajia oli 16 ja sektoriministeriöiden edustajia kahdeksan. Valtiovarainministeriön edustajista 10 oli budjettiosaston niin sanottuja sektorihenkilöitä. Lisäksi esiselvitysvaiheessa tehtiin yksi haastattelu ja tarkastuksen aikana useita tiedusteluja sähköpostitse tai puhelimitse. Haastattelut olivat muodoltaan puolistrukturoituja siten, että kysymysluettelo oli laadittu ennalta ja haastateltavien vastaukset olivat vapaamuotoisia. Kysymysluettelosta kuitenkin poikettiin tarpeen mukaan, joten haastattelussa oli myös teema-haastattelun piirteitä.

Aineisto analysoitiin laadullisin menetelmin.

Tarkastuksen on tehnyt johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili ja työtä on ohjannut tuloksellisuustarkastuspäällikkö Arto Seppovaara.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin ja saatiin palaute valtiovarainministeriöltä. Saatu palaute on otettu huomioon tarkastuskertomusta laadittaessa.

## 2.4 Tarkastuskertomuksen pääpiirteinen sisältö

Tarkastushavainnot -luku on jaoteltu tarkastuskysymysten mukaisesti. Luvussa 3.1 tarkastellaan tuottavuusohjelman tavoitteenasettelua ensin virkamiesvalmistelussa ja sitten hallituksen linjauksissa. Tarkoituksena on määrittää tuottavuusohjelman todelliset tavoitteet. Tämän jälkeen arvioidaan tuottavuusohjelman tavoitteiden takana olevien perustelujen ja oletusten pätevyyttä (3.2).

Luvussa 3.3 vastataan tarkastuskysymykseen: Mikä merkitys ja rooli Tuottavuuden toimenpideohjelmahankkeella on ollut tuottavuusohjelmassa? Tämän jälkeen arvioidaan sitä, onko ohjelman mitoituksessa ja henkilötyövuosivähennysten kohdennuksessa otettu huomioon eri hallinnonalojen ja virastojen tuottavuuspotentiaalit: todelliset mahdollisuudet tuottavuuden parantamiseen.

Luvussa 3.5 arvioidaan ohjelman tavoitteiden toteutumisen tilannetta ja luvussa neljä esitetään tarkastusviraston kannanotot: johtopäätökset ja suositukset.



# 3 Tarkastushavainnot

## 3.1 Tuottavuusohjelman tavoitteet

### 3.1.1 Tarkastelutapa

Tuottavuusohjelmalla tarkoitetaan tässä sitä, miten tuottavuuden parantamistavoitetta valtionhallinnossa on edistetty vuosina 2003–2008: osittain Tuottavuuden toimenpideohjelmana mutta myös osana kehys- ja budjetti-prosessia.

Tarkastuksessa tuottavuusohjelman tavoitteita koskevan analyysin vaikeutena oli se, että tuottavuusohjelman perustelut ja tavoitteet sekoittuvat. Tämä johtuu tuottavuustavoitteen luonteesta välitavoitteena, jonka avulla tavoitellaan muita tavoitteita. Tuottavuuden parantamista voidaan toisaalta perustella sillä, että työvoiman tarjonta supistuu, mutta toisaalta voidaan asettaa tavoitteeksi se, että tuottavuutta parantamalla työvoiman riittävyys turvataan.

Seuraavassa tarkastelu on jaettu kolmeen osaan. Ensin analysoidaan virkamiesvalmistelun asiakirjoissa esitetty tavoitteenasettelu. Tämän jälkeen arvioidaan hallituksen tavoitelinjauksia. Kolmannessa alaluvussa tarkastellaan kahden päätavoitteen välistä suhdetta ja täsmennetään tarkastuksen pääkysymys.

### 3.1.2 Tavoitteenasettelu virkamiesvalmistelussa

Tuottavuusohjelman taustalla voidaan nähdä talouspolitiikan strategiatyön esiin nostamia havaintoja. Valtiovarainministeriön toukokuussa 2001 julkaiseman katsauksen "Talouspolitiikan lähivuosien haasteista"<sup>18</sup> kanssa on kuvattu väestön ikärakenteen muutos vuosina 1950–2050 käyrillä, joista toinen kuvaa työikäisiä (20–64-vuotiaita) ja toinen eläkeikäisiä (yli 65-vuotiaita). Keskeinen huolenaihe katsauksessa on vanhushuoltosuhteen heikkeneminen, sillä se on Suomessa muita EU-maita dramaattisempaa<sup>19</sup>. Kesäkuussa 2002 valtiovarainministeriö julkaisi katsauksen "Kestävä ta-

---

<sup>18</sup> VM (2001).

<sup>19</sup> VM (2001, 23). Tuoreessa *Talousneuvoston sihteeristön tuottamassa Ikääntymisraportissa* (2009, 154) on arvioitu, että kansainvälisessä vertailussa Suomen julkisen talouden kestävyysvaje ei ole väestön nopeasta ikääntymisestä huolimatta poikkeuksellinen vaan varsin keskinertainen.

lous, hyvinvoinnin perusta"<sup>20</sup>, jossa nostettiin esiin kuilu, joka syntyy noin vuodesta 2003 alkaen työmarkkinoille tulevien ja sieltä poistuvien välille. Tätä pohdittiin työllisyysastetavoitteen saavuttamisen näkökulmasta, mutta esillä ei vielä ollut skenaariota siitä, kuinka suuren osan työmarkkinoille tulevasta työvoimasta julkinen sektori tulevaisuudessa vie. Julkaisun yhteenvedosta voi kuitenkin lukea perusteluja, joiden voi jälkikäteen nähdä ennakoivan Valtionhallinnon kilpailukyvyyn ja tuottavuuden parantaminen -hankkeen asettamista 16.8.2002:

*"Vuodesta 2004 alkaen työvoima alkaa supistua noin ½ % vuodessa. Mikäli työllisyysastetta ja työpanosta ja/tai työn tuottavuutta ei kyetä selvästi nostamaan nykyisestä, työvoiman supistuminen hidastaa merkittävästi talouskasvua ja murentaa siten hyvinvointivaltion rahoitusperustaa. Talouskasvu uhkaa hidastua yhteen prosenttiin vuodessa, ellei työn tuottavuus nouse riittävästi kompensoimaan työpanoksen vähenemistä."*<sup>21</sup>

Edelleen katsauksesta voidaan lukea:

*"Kansainvälisissä vertailuissa Suomi on kyennyt tuottamaan julkiset palvelut suhteellisen tehokkaasti. Hyvästä suoriutumisesta huolimatta palvelutuotannossa on edelleen tehostamisen varaa. Nykyistä paremmat julkiset palvelut on mahdollista järjestää nykyistä halvemmalla ja haasteena onkin palvelutuotannon tehostaminen laadusta tinkimättä. Tämän lisäksi julkisen palvelutuotannon suurena haasteena on se, että nykyisestä työvoimasta on lähivuosina siirtymässä suuri osa eläkkeelle. Tämä muutos edellyttää hyvää henkilöstöjohtamista, joka mahdollistaa julkisen sektorin tuottavuuden huomattavan parantamisen. Samalla tulee huolehtia julkisen sektorin asemasta kilpailukykyisenä työnantajana."*<sup>22</sup>

Katsauksessa viitataan tulevaan eläköitymiseen. Tämän takia katsotaan tarvittavan hyvää henkilöstöjohtamista, mikä mahdollistaa julkisen sektorin tuottavuuden huomattavan parantamisen. Epäselväksi kuitenkin jää, mitä hyvällä henkilöstöjohtamisella tässä yhteydessä tarkoitetaan. Rivien välistä voi lukea, että on avautumassa sellaisia mahdollisuuksia, jotka tulee hyödyntää.

Samoihin aikoihin katsauksen ilmestymisen kanssa valtiovarainministeriön hallinnollinen alivaltiosihteeri kirjoitti muistion "Julkisen hallinnon tuottavuuden ja kilpailukyvyyn parantaminen", jossa hän esitti muun muas-

---

<sup>20</sup> VM (2002).

<sup>21</sup> VM (2002, 7).

<sup>22</sup> VM (2002, 11–12).

sa: *"Olisiko nyt julkisen sektorin 'tuottavuushypyn' aika?"*. Tällä ilmaisulla alivaltiosihteeri viittasi siihen, miten yksityisellä sektorilla on saatu aikaan tuottavuuden kasvua erityisesti tieto- ja viestintäteknikan alueella. Muistio liittyi "Valtionhallinnon kilpailukyyn ja tuottavuuden parantaminen" -hankkeen asettamiseen. Parisivuisen muistion painopiste oli julkisen hallinnon työvoimakilpailukyyn turvaamisessa. Siinä ei vielä niinkään perusteltu tuottavuuden parantamistavoitetta.

Elokuussa 2002 asetettu "Valtionhallinnon kilpailukyyn ja tuottavuuden parantaminen" -hanke julkaisi Tuottavuuskehitys ja kilpailukyky tavoitteiksi -raportin maaliskuussa 2003. Ajoituksella tähdättiin siihen, että tuottavuus ja valtionhallinnon työvoimakilpailukyky otettaisiin huomioon seuraavassa hallitusohjelmassa. Kovin vahvasti tuottavuus ei kuitenkaan hallitusohjelmaan noussut: ohjelman tuottavuuden lisäämisen tavoite esiintyi kohdan "Valtionhallinnon kehittäminen" ensimmäisenä lauseena, omana kappaleenaan ja ilman perusteluja. Voidaan kuitenkin ajatella, että lause *"Julkisen hallinnon ja palvelujen saatavuutta, laatua, tuottavuutta ja tehokkuutta lisätään."* kehysti kaikkea pääministeri Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen hallinnon kehittämistyötä<sup>23</sup>.

"Tuottavuuskehitys ja kilpailukyky tavoitteiksi" -raportissa<sup>24</sup> valtionhallinnon tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämistavoitetta perusteltiin menokehityksen sopeuttamisella kiristyyviin rahoitusmahdollisuuksiin ja resurssien kohdentamiselle uusiin ja lisävoimavaroja vaativiin tehtäviin. Tuottavuuden ohella keskeinen raportin huoli liittyi valtion työvoimakilpailukyyn, jonka nähtiin joutuvan koetukselle, kun henkilöstön poistuma tulisi olemaan huomattavan suuri samaan aikaan, kun työmarkkinoille tulevat ikäluokat ovat entistä pienempiä. Koko kansantalouden tasolla ongelmaksi nähtiin se, että työvoiman riittämättömyys hidastaa talouden kasvua.

Toinen raportti, johon tuottavuusohjelman valmistelussa on nojattu, on valtiovarainministeriön "Talouspolitiikan strategia" -ryhmän ohjaama raportti Hyvinvointipalvelujen turvaaminen<sup>25</sup>. Siinä valtionhallinnon tuottavuuden parantamista perusteltiin valtion menojen kasvun hillinnällä. Raportissa kuvattiin ns. Baumolin tautia. Julkisten palvelujen tuottavuuske-

---

<sup>23</sup> Lisäksi hallitusohjelman luvussa *"Talous-, työllisyys- ja veropolitiikka"* on aluluvussa *"Hallituksen toimintastrategia"* kohta, jossa tuottavuuden kehittäminen nähdään osana Suomen kilpailukyystä huolehtimista: *"Suomen kilpailukyystä huolehditaan pitäen painopisteinä tutkimuksen ja tuotekehityksen edistämistä, väestön koulutustason kohottamista, vakaan talous- ja ansiokehityksen tukemista jatkamalla tulopoliittista yhteistyötä sekä julkisen sektorin tuottavuuden kehittämistä."*

<sup>24</sup> VM (2003).

<sup>25</sup> VM (2003b).

hitys on ollut heikompaa kuin yksityisen sektorin, mutta samanaikaisesti ansiotasokehitys on noudattanut yksityisen sektorin ansiotasokehitystä. Tämä tarkoittaa sitä, että jos tuottavuuskehityksen erot säilyvät ja ansiotasokehitys säilyy yhtenäisenä, julkisten palvelujen menot suhteessa bruttokansantuotteeseen kasvavat ilman julkisten palvelujen määrällistä kasvua-kin<sup>26</sup>. Raportissa tuli esiin se myöhemmin toistettu uhkakuva, jonka mukaan julkisen sektorin työvoiman kysyntä lohkaisee liian suuren osan työmarkkinoille tulevista ikäluokista, jos mitään ei tehdä: *"Jos julkisen sektorin henkilöstön arvioitu poistuma ja ikärakenteen vaatima palvelujen lisätarve toteutetaan ilman merkittäviä rakenne- ja tuottavuusmuutoksia, julkisen sektorin työvoiman kysyntä kattaisi vuosikymmenen lopulla lähes puolet työmarkkinoille tulevista ikäluokista."*<sup>27</sup>

Ohjelman tavoitteet määriteltiin tuottavuuden toimenpideohjelman asettamisen yhteydessä ensimmäisen kerran poliittisellakin tasolla: *"Valtiovainministeriö aloittaa tuottavuuden toimenpideohjelman. Hallituksen tavoitteena on suunniteltu ja todennettavissa oleva julkisen hallinnon ja palvelujen tuottavuuden kasvu ja tuottavuushyötyjen käyttö."*<sup>28</sup> Tekstin lomassa oli kuitenkin myös "laatikko", jossa tuottavuusohjelman tavoitteeksi ilmoitettiin *"rakenteellinen ja toiminnallinen uudistuminen, jonka tuloksena on julkisen hallinnon ja palvelujen todennettava tuottavuuden kasvu ja tuottavuushyötyjen suunnitelmallinen käyttö"*. Näin rakenteellista ja toiminnallista uudistumista pidettiin välitavoitteena: etenemistienä saavuttaa varsinaiset tavoitteet.

Tuottavuuden toimenpideohjelman hankesuunnitelman<sup>29</sup> yhteenvedossa ohjelman tavoitteeksi tiivistettiin *"suunniteltu ja todennettavissa oleva julkisen hallinnon ja julkisten palvelujen tuottavuuden ja tehokkuuden kasvu, joka saadaan aikaan toiminnallisilla ja rakenteellisilla muutoksilla ja tieto- ja viestintäteknikan käytöllä, tehostamalla yleishallinnon toimintoja ja käyttämällä yksityisiä palveluja tehokkaammin julkisten palvelujen tuottamisessa."* Tavoitteena oli siis sekä tuottavuuden että tehokkuuden kasvu. Epäselväksi kuitenkin jää, mitä tehokkuuden kasvulla tässä yhteydessä tarkoitetaan. Käsitteiden ymmärtämistä ei edesauta "Valtionhallinnon tuottavuuskehitys ja kilpailukyky tavoitteeksi" -hankkeen raportissa omaksuttu näkemys: *"Tuottavuus-käsitettä käytetään tässä raportissa tar-*

---

<sup>26</sup> Tuottavuuden lisäämistä perusteltiin raportissa myös yksiköiden välisillä tuottavuuseroilla, mutta kyse on lähinnä kuntien tuottamista sosiaali- ja terveystalouksista, samoin kuin julkaisussa *"Parempaa halvemmalla?"*.

<sup>27</sup> VM (2003b, 20).

<sup>28</sup> Hallituksen strategia-asiakirja 25.9.2003.

<sup>29</sup> Tuottavuuden hankesuunnitelma 28.10.2003.

*koittamaan tuottavuutta laajassa mielessä, jolloin sen piiriin kuuluvat tuottavuus, tehokkuus ja taloudellisuus.*” Tehokkuuden arviointi liittyy yleensä toiminnan tai yksikön vertailuun johonkin toiseen kohteeseen<sup>30</sup>. Tavoitteeksi puettuna se voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että tuottavuudeltaan heikompien yksiköiden tuottavuus nousee tuottavuudeltaan parempien yksiköiden tasolle.

Tuottavuusohjelman tavoitteiden analysoinnin kannalta olennaista materiaalia ovat myös valtiovarainministeriön valmistelemat muistiot, joissa tuottavuusohjelmaa on perusteltu hallitukselle. Iltakoulukäsittelyjä on ollut kaksi, 28.1.2004 ja 30.11.2005<sup>31</sup>. Kun Tuottavuuden toimenpideohjelmaa esiteltiin hallituksen iltakoululle 28.1.2004, perusteltiin ohjelmaa valtiontalouden tasapainopyrkimyksillä ja kasvavilla menopaineilla, joita väestön ikääntyminen aiheuttaa. Jos julkisen sektorin laskeva tuottavuus kääntyisi nousuun, menopaineet helpottuisivat. Lisäksi mainittiin julkisen sektorin työvoimakilpailukyky perusteena uudistaa julkista hallintoa ja palvelutuotantoa. Esitetyissä kuvioissa havainnollistettiin sitä, miten julkisen sektorin jälkeenjäävä tuottavuuskehitys kasvattaa julkisten kulutusmenojen osuutta bruttokansantuotteesta (Baumolin tauti), ja sitä, miten veroaste olisi merkittävästi alempi, jos palvelutuotanto tehostuisi. Myös valtion budjettitalouden henkilöstön poistumaa vuosina 2002–2010 kuvattiin graafisesti.

Hallituksen iltakoulun käsittely 30.11.2005 oli tuottavuusohjelman etenemisen kannalta keskeinen, ja siihen valmisteltuun taustamuistioon olikin ladattu paljon perusteluja. Muistio alkoi lauseella: *”On tarpeen, että hallitus linjaa iltakoulussa valtionhallinnon kehittämistä vähenevän työvoimatarjonnan oloissa”*. Lauseesta voi tunnistaa tavoitteeksi valtionhallinnon kehittämisen ja kontekstiksi vähenevän työvoiman tarjonnan.

---

<sup>30</sup> *Meklinin (2002, 87) mukaan tehokkuus saatetaan kirjallisuudessa samaistaa tuottavuuteen, mutta yleisimmin tehokkuus liittyy toiminnan tai yksikön vertailuun johonkin toiseen kohteeseen. Kangasharju puolestaan on jakanut tehokkuuden tekniseen ja allokatiiviseen tehokkuuteen. Teknisellä tehokkuudella tarkoitetaan sitä, että panosten käyttö on niin tuottavaa kuin teknologian puitteissa on mahdollista. Allokatiivisessa tehokkuudessa panosvalinta on optimaalisinta olemassa olevilla panoshinnoilla. Kun molemmat ehdot täyttyvät, tuotantoyksikkö on kustannustehokas (Kangasharju 2008, 176).*

<sup>31</sup> *Näiden jälkeen vuonna 2006 siirryttiin tuottavuusohjelman käsittelyyn hallituksen talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa (lisäksi hallituksen neuvottelu marraskuussa 2007), mutta tällöin oli jo kyse siitä, että tuottavuusohjelman tarve ja tavoitteet oli hyväksytty. Valtiovarainministeriön mukaan tuottavuusasioita käsitteleviin talouspoliittisen ministerivaliokunnan kokouksiin on systemaattisesti kutsuttu kaikki ministerit.*

Muistio jatkuu: *"Tämä on välttämätön edellytys sille, että luodaan tilaa yksityisen sektorin kehittymiselle Suomessa ja että ikärakenteen muutoksen takia lisääntyvät palvelutarpeet voidaan tyydyttää vaarantamatta julkisen talouden kestävyyttä. Valtionhallinnon tuottavuuden voimakas parantaminen on tarpeen palvelujen määrän ja laadun turvaamiseksi."* Perusteluja valtionhallinnon kehittämiseksi vähenevän työvoimatarjonnan oloissa olivat siis yksityisen sektorin kasvun turvaaminen, julkisen talouden kestävyys ja palvelujen määrän sekä laadun turvaaminen. Myöhemmin muistiossa tulee esiin eri näkökulmia: julkisen talouden tasapaino, yksityisen sektorin työvoiman riittävyys, hyvinvointiyhteiskunnan turvaaminen, menopaineiden hillintä ja vapautuvien voimavarojen uudelleen kohdentaminen. Olennainen osa valtiovarainministeriön perusteluja oli myös esitetyn kalvosarjan ensimmäinen kuvio. Siinä kuvattiin OECD:n tekemä skenaario julkisen sektorin rekryointitarpeesta suhteessa nuoriin työmarkkinoille tuleviin ikäluokkiin vuosina 2005–2025. Kuvioista valtiovarainministeriö sai välttämättömyysretoriikkaan hyvin soveltuvan välineen. Kuvion perusteella nimittäin voidaan esittää, että jos mitään ei tehdä, vuonna 2025 seitsemän kymmenestä nuoresta, työmarkkinoille tulevasta, rekrytoidaan julkiselle sektorille. Kuvioon ja sen perusteisiin palataan luvussa 3.2.1.

### 3.1.3 Hallituksen tavoitteenasettelu

Edellä on kuvattu tuottavuusohjelman virkamiesvalmistelua. Millaiset tavoitekirjaukset hallitus on tuottavuusohjelmasta hyväksynyt? Koska tuottavuusohjelma otettiin osaksi kehys- ja budjettiprosessia, tavoitteita koskeva analyysi on tehty hallituksen kehyspäätösten ja niiden perustelumuisioiden pohjalta ja lopuksi on vielä arvioitu, tuovatko valtion talousarvioesitysten perustelut jotakin uutta niihin verrattuna.

Taulukkoon 2 on koottu hallituksen kehyspäätöksiin ja kehysten perustelumuisioihin koottuja perusteluja ja tavoitteita tiivistetyssä muodossa.

**TAULUKKO 2. Tuottavuuden parantamisen perusteluja ja tavoitteita hallituksen kehyspäätöksissä ja perustelumuuistoissa 2003–2008 (pelkkä vuosiluku viittaa kehyspäätökseen, vuosiluku ja pm kehysten perustelumuuistioon).<sup>32</sup>**

2003	<i>(kehyspäätöksessä ei ilmaisuja tuottavuudesta).</i>
2003pm	talouskasvun turvaaminen vähenevän työvoiman oloissa (tuottavuuden parantamistavoitteen ja työllisyysasteen parantamistavoitteen yhteisvaikutus)
2004	<i>(eri hallinnonalojen tuottavuutta ryhdytään kohentamaan tuottavuusohjelmien)</i>
2004pm	talouskasvun turvaaminen, julkisen talouden kestävyys
2005	menopaineet, uudelleen kohdentaminen, vakaus, talouskasvu, työvoima (kunnat ja yksityinen sektori)
2005pm	menopaineet
2006	julkisen talouden tasapaino, talouskasvu, työvoima
2006pm	menopaineet, talouskasvu, kv vertailu, työvoima (uhka yksityiselle sektorille), kestävyys, uudelleen kohdentaminen, tukee hallituksen tavoitteita palvelujen laadun ja saatavuuden turvaamisesta sekä tietoyhteiskuntatavoitteita, tuottavuustoimenpiteet luovat edellytyksiä alueellistamiselle
2007	työvoimakilpailu, menopaineet
2007pm	menopaineet, uudelleen kohdentaminen, työvoima, yksityisen sektorin kasvun turvaaminen, kv vertailu
2008	menopaineet, uudelleen kohdentaminen, työvoimakilpailukyky (valtion)

Taulukosta 2 voidaan havaita, että useimmin esiintyvä perustelu tai tavoite on työvoimaan liittyvä (seitsemän mainintaa). Niistä neljässä maininnassa on kyse yleisestä viittauksesta joko kilpailuun työvoimasta tai työvoiman tarjonnan supistumiseen, joka pakottaa tuottavuuden nostamiseen. Kolmessa maininnassa kyse on muiden sektoreiden, siis muiden kuin valtion, työvoimatarpeista. Lisäksi hallituksen kehyspäätöksissä ja niiden perustelumuuistoissa huomautettiin, että koska kunnissa jatkuu työvoiman nettolisäyksen tarve, valtion työvoiman tuntuvan vähentämisen välttämättömyys korostuu. Vuonna 2006 työvoimaan liittyvissä perusteluissa oli kyse uhkakuvasta, että yksityistä sektoria uhkaa työvoiman tarjonnan heikkeneminen, mikä johtaa investointiedellytyksien heikentymiseen ja siihen, että paineet tuotantotoiminnan siirtymiselle ulkomaille voimistuvat. Vuo-

<sup>32</sup> Perustelu on otettu kyseisenä vuonna huomioon vain kerran, jos kehyspäätöksen teksti on toistettu perustelumuuistiossa.

den 2008 kehyspäättöksessä palattiin siihen, mistä kilpailukyky- ja tuottavuushanke vuonna 2002 aloitti, eli valtion työvoimakilpailukykyyn: *"Kilpailukykyisen työvoimakilpailun takia tuottavuusohjelman tehtävänä on muiden tavoitteiden ohella parantaa valtionhallinnon työvoimakilpailukykyä tarjoamalla kiinnostavia tehtäviä ja palvelussuhteen ehtoja."*

Toiseksi eniten esiintyvä maininta tuottavuuden lisäämiselle on tarve hillitä julkisten menojen kasvua tai erityisesti ikääntymiseen liittyvien menopaineiden hallinta (kuusi mainintaa). Tavoitemuodossa menopaineet esiintyvät siten, että tuottavuutta parantamalla tavoitellaan menojen kasvun pysäyttämistä tai sitä, että kun muualta nipistetään menoista, menoja voidaan uudelleen kohdentaa lisääntyviin palvelutarpeisiin. Tähän liittyen uudelleen kohdentaminen mainittiin lisäksi neljä kertaa. Uudelleen kohdentaminen tarkoittaa joko rahamäärää tai henkilöresursseja.

Taloukskasvun turvaaminen mainittiin kehyspäättöksissä tai perustelumuistioissa viisi kertaa ja lisäksi kerran muodossa yksityisen sektorin kasvun turvaaminen. Julkisen talouden kestävyys mainittiin kaksi kertaa, vakaus kerran samoin kuin talouden tasapaino. Kansainvälinen vertailu mainittiin perusteluna kaksi kertaa. Vuonna 2006 asia esitettiin näin: *"Suomessa julkiset menot ovat kansainvälisessä vertailussa suuret ja menojen suhde bruttokansantuotteeseen on viime vuosina jopa lievästi kohonnut."* Koska ilmauksessa tavoitellaan menojen kasvun rajoittamista, voidaan nämä maininnat laskea otsikon "menopaineet" alle.

Edellä mainittujen tavoitteiden joukosta erottuvat vuoden 2006 kehyspäättöksen perustelumuistioon laveammin kirjatut tavoitteet: *"Samalla [nostamalla tuottavuutta] tuetaan hallituksen tavoitteita palvelujen laadun ja saatavuuden turvaamiseksi sekä hallituksen tietoyhteiskuntatavoitteita. Monet tuottavuustoimenpiteet luovat myös edellytyksiä hallituksen tavoitteelle alueellistaa valtion toimintoja."*

Kehyspäättösten lisäksi tuottavuusohjelman tavoitteita voidaan tarkastella valtion talousarvioesitysten pohjalta. Esitysten perusteluista ei tule esiin muuta uutta kuin Valtion vuoden 2007 talousarvioesityksen laaja tavoitemuotoilu: *"...samalla osaltaan...vaikuttaa myönteisesti työolojen ja työttytyvyyden kehittymiseen ja tuottaa muita hyötyjä."*

Hallituksen kehyspäättöksistä ja kehysten perustelumuistioista hahmotuu kansantalouden kokonaistarkastelun luoma konteksti, jossa huomion keskipisteenä on huoli työvoiman vähenemisestä ja julkisten menojen kasvusta. Nämä ovat yleisimmin mainitut perustelut tuottavuuden lisäämiselle. Tuottavuuden lisääminen on kuitenkin käytännössä luonteeltaan välitavoite, joka tähtää siihen, että talouskasvu pysyisi yllä työvoiman vähentyessä ja että ikääntymisen aiheuttamien menojen kasvua pystyttäisiin hillitsemään ja rahoittamaan. Taloukskasvun turvaaminen osaltaan edesauttaa jälkimmäistä tavoitetta. Näitä kahta tavoitetta yhdessä voidaan nimit-



tää varsinaisiksi tuottavuusohjelman tavoitteiksi: niiden yhteisenä nimittäjänä on julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys.

Miten tähän perustelu-välitavoite-varsinainen tavoite -jaotteluun sitten asettuu henkilöstön vähentämistavoite? Tarkastuksessa on katsottu, että tuottavuuden parantaminen ja henkilöstön vähentäminen ovat teknisessä mielessä samanarvoisia välitavoitteita, joilla pyritään edellä esitettyihin varsinaisiin tavoitteisiin. Joudutaan kuitenkin kysymään, kumpi on ollut virkamiesvalmistelun ja hallituksen ensisijainen tavoite: tuottavuuden lisääminen vai henkilöstön vähentäminen? Ajatellaanko, että tuottavuutta parantavien toimenpiteiden ansiosta henkilöstö vähenee vai että henkilöstöä vähentämällä tuottavuus paranee? Hallituksen kehyspäätösten sanavalinnoista (taulukko 3) voidaan havaita, että hallitus pitää tuottavuuden parantamista ensisijaisena tavoitteena, jonka ansiosta henkilöstö vähenee. Vuoden 2005 kehyspäätöksen sanamuoto on hankalasti tulkittavissa, mutta vuodesta 2006 eteenpäin kehyspäätöksissä näyttää siltä, että julkilausuttu etenemistie on se, että toteutetaan tuottavuustoimenpiteitä, ja niiden ansiosta henkilöstötarve pienenee, jolloin voidaan toteuttaa hallituksen tavoitteena oleva henkilöstövähennys.

**TAULUKKO 3. Hallituksen kehyspäätösten henkilöstövähennystavoitteiden sanamuodot 2005–2008 (korostus lisätty).**

---

Kehyspäätös 11.3.2005: Hallitus asettaa *tavoitteeksi valtion toiminnan tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämisen siten, että seuraavan vaalikauden loppuun mennessä keskimäärin puolet valtion henkilöstön poistuman johdosta vapautuvista työpaikoista täytetään.*

Kehyspäätös 23.3.2006: *Tuottavuutta lisäävien toimenpiteiden tarkoituksena on, että ne johtavat valtion henkilöstömäärän pienemiseen vuoteen 2011 mennessä yhteensä noin 9 600 henkilötyövuodella.*

Kehyspäätös 25.5.2007: Hallitus tarkastelee tuottavuustoimia koskevia uusia ehdotuksia loppusyksystä 2007 ja tekee päätökset lisätoimista kevään 2008 kehysten yhteydessä. Hallitus tähtää siihen, että *uusilla toimenpiteillä voidaan tuottavuutta parantaa siten että valtion henkilöstömäärä supistuu edelleen 4 800 henkilötyövuodella.*

Kehyspäätös 13.3.2008: Hallitusohjelman ja 25.5.2007 kehyspäätöksen mukaisesti käynnistetään *uusia tuottavuutta lisääviä toimenpiteitä, joiden henkilöstötarvetta vähentävä vaikutus kohdistuu pääosin vuosille 2012–2015. Niiden tulee johtaa yhteensä 4 800 henkilötyövuoden henkilöstötarpeen vähenemiseen.*

---

Julkisessa keskustelussa tämä ajattelutapa on voimakkaasti kyseenalaistettu ja on väitetty, että tuottavuusohjelma on pelkkä henkilöstön vähennysohjelma – ilman kytkentää tuottavuuden parantamiseen. Valtiovarainministeriön argumentaatioissa tuottavuusohjelman tarpeellisuutta ja henkilöstön vähentämistä perustelevat samat syyt kuin tuottavuuden lisäämistä,

jolloin kumpikin voidaan nähdä välitavoitteeksi varsinaisiin tavoitteisiin pääsemiseksi. Tavoitteiden, perustelujen ja välitavoitteiden yhteen kytkeytyminen mahdollistaa myös skeptisen tulkinnan, että valtion tehtäviä halutaan vähentää joko yleisenä linjavalintana tai sen vuoksi, että jotkin tehtävät koetaan tarpeettomiksi tai vanhentuneiksi.

Seuraavassa luvussa pyritään tarkemmin arvioimaan sitä, onko tuottavuuden lisääminen vai henkilöstön vähentäminen tuottavuusohjelman ensisijainen tavoite ja miten mahdollisten ohjelman erilaisten tavoitteiden suhde on muuttunut tuottavuusohjelman aikana.

### 3.1.4 Henkilöstön vähentämistä vai tuottavuuden parantamista?

Tuottavuusohjelman tavoitteiden määrittely on ollut epämääräistä. Se jättää tilaa monille tulkinnoille. On myös vaikea erottaa, mikä on tavoitteiden perustelua, mikä välitavoitetta ja mikä varsinaista tavoitetta. Lukujen 3.1.2 ja 3.1.3 tarkoituksena on ollut hahmottaa tuottavuusohjelman tavoitteita, jotta voitaisiin vastata tarkastuksen pääkysymykseen: "Onko tuottavuusohjelmaa valmisteltu ja ohjattu siten, että on luotu riittävä perusta saavuttaa ohjelman tavoitteet?" Tarkastuksessa on tarkoituksenmukaista rajoittaa tarkastelemaan tuottavuusohjelman välitavoitteiksi tässä esitettyjä tavoitteita eli tuottavuuden paranemista ja henkilöstön vähentämistä. Tarkastuksen pääkysymys on siten muotoa: *Onko tuottavuusohjelmaa valmisteltu ja ohjattu siten, että on luotu perusta parantaa valtionhallinnon tuottavuutta ja vähentää valtion henkilöstöä?* Pääkysymyksen muotoilu ei vielä ota kantaa siihen, kumpi näistä välitavoitteista on ensisijainen tavoite. Edellä, luvussa 3.1.3, hallituksen julkilausumaksi ensisijaiseksi tavoitteeksi tunnistettiin tuottavuuden parantaminen, mutta käytännössä näytetään kuitenkin pyrityn ennen kaikkea henkilöstön vähentämiseen.

Ensisijaisen tavoitteen pohdinnassa voidaan nostaa esiin kaksi yksinkertaistettua skenaariota:

1. Oletetaan, että tuottavuus paranee mutta henkilöstö ei kuitenkaan vähene. Tällöin varsinainen tavoite sopeutumisesta työvoiman tarjonnan vähenemiseen ei toteudu.
2. Oletetaan, että tuottavuus ei parane mutta henkilöstö vähenee. Tällöin varsinaisella tavoitteella sopeutumisesta työvoiman tarjonnan vähenemiseen on edellytykset toteutua, mutta palveluiden määrää ja nykyisentasoista laatua ei todennäköisesti pystytä turvaamaan.

Valtiovarainministeriön olisi ilmeisen vaikeaa hyväksyä ensimmäistä skenaariota, jolloin ministeriön kannalta henkilöstön vähentäminen on nousut kahdesta välitavoitteesta ensisijaiseksi pyrkimykseksi. Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen ohella tätä tulkintaa tukee valtiovarainministeri Jyrki Kataisen mielipidekirjoitus Helsingin Sanomissa 29.11.2008<sup>33</sup>, jossa hän toteaa: *"Lopulta tullaan siis kysymykseen siitä, että mitkään ohjelmat, tuottavuushankkeet ja määrärahalisäykset eivät auta yhtään, jos valtion henkilöstön määrä ei tulevaisuudessa laske suunnitellulla tavalla."*

Skenaarion 2 osalta on huomioitava se, että poliittista mandaattia palveluiden heikentämiseen ei ole. Hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta on linjannut 12.12.2006, että *"tuottavuutta lisäävät toimenpiteet tulee kohdentaa ja ajoittaa siten, ettei niillä vaaranneta valtion tehtävien hoitoa eikä heikennetä palvelutasoa ja saatavuutta"*. Hallituksen kehyspäätökseen 23.3.2006 sisältyi muotoilu, jossa palvelutason parantaminenkin oli esillä<sup>34</sup>. Poliittisten päätöksentekijöiden, sekä hallituksen että erityisesti eduskunnan, huolena onkin ollut, pystytäänkö palvelujen laatu ja saatavuus turvaamaan tuottavuusohjelmaa toteutettaessa. Sen vuoksi valtiovarainministeriön on pyrittävä pitämään huolta siitä, että tuottavuus myös aidosti nousee, vaikka henkilöstön vähentäminen onkin ollut pyrkimyksissä päällimmäisenä. Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella näyttää kuitenkin siltä, että valtiovarainministeriön johtavien virkamiesten keskuudessa esiintyy näkemyksiä, joiden mukaan valtion on karsittava tehtäviä, jätettävä jotakin tekemättä ja tehtävä vaikka huonommin, kunhan valtio antaa tilaa yksityisen sektorin työvoiman kysynnälle. Tässä ajattelutavassa tuottavuuden parantaminen jää taka-alalle.

Yllä oleva havainto siitä, että henkilöstön vähentäminen on tosiasiallisesti ollut päällimmäisenä pyrkimyksenä, koskee nykytilannetta. Tuottavuusohjelman alkaessa näin ei välttämättä ollut. Ilmeisesti vuosien 2002–2003 valmisteluvaiheessa ja vielä alkuvaiheen toteutuksessa 2003–2004 tuottavuusohjelman lähtökohtana oli aito tarve parantaa tuottavuutta julkisella sektorilla. Valtiovarainministeriön analyysi oli, että se ei voi riittävästi vaikuttaa kuntasektoriin, joten sen on vaikutettava valtiosektoriin. Analyysi jatkui havainnolla valtiosektorin työvoimaintensiivisyydestä, minkä vuoksi kyseeseen tuli työn tuottavuuden parantaminen. Työn tuot-

---

<sup>33</sup> *Helsingin Sanomat 29.11.2008. Jyrki Katainen: Tuottavuudella huolehditaan meidän hyvinvoinnistamme.*

<sup>34</sup> *"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."*

tavuuden parantamistavoitteen kautta pohdintaan tulivat henkilötyövuosivähennykset. Kun vuodenvaihteessa 2004–2005 ilmestyi OECD:n skenaario siitä, että pahimmillaan seitsemän kymmenestä työmarkkinoille tulevasta nuoresta pitäisi rekrytoida tulevina vuosikymmeninä julkiselle sektorille, henkilöstön vähentämiseen toden teolla herättiin. Toki alun perinkin oli huomattu, että kiihtyvä eläköityminen avaa "mahdollisuuksien ikkunan", mutta aluksi toivottiin, että kehitys olisi käynnistynyt ilman valtiovarainministeriön voimakasta ohjausta. Koska jämerää ohjauskeinoa kuitenkin tarvittiin, valtiovarainministeriö otti käyttöön henkilötyövuosien vähentämisen, mikä on sisäänrakennettu kehys- ja budjettiprosessiin. Alkuperäinen tavoite oli siis parantaa tuottavuutta, ja keinoksi näin tuli henkilöstön vähentäminen ja konkreettiseksi mittariksi henkilötyövuosi.

Valtiovarainministeriön mukaan kunnolliset työvoiman tarjonta- ja kysyntälaskelmat tulivat vasta 2005, eli tietopohja muuttui ja dramaattisempaan suuntaan. Dramaattisuudella ilmeisesti viitattiin OECD:n skenaarioon, joka tosin koskee vain nuoria työmarkkinoille tulevia. Tähän rajatun näkökulman ongelmaan palataan luvussa 3.2.1 työvoimaennusteiden ja OECD:n skenaarion käsittelyn yhteydessä.

Kaiken kaikkiaan voidaan sanoa, että hallituksen kehyspäätöksen 11.3.2005 myötä henkilöstön vähentämisestä tuli käytännössä tuottavuusohjelman ensisijainen tavoite ja tuottavuuden noususta toivottu sivutuote.<sup>35</sup> Tuottavuuden parantamistavoitteen osalta on kuitenkin korostettava, että vaikka valtion tuottavuusohjelman kontekstissa henkilöstön vähentäminen onkin noussut toimeenpanossa tärkeimmälle sijalle, koko kansantalouden tasolla tuottavuuden kohottaminen on keskeinen talouspolitiikan tavoite. Professori Matti Pohjola on havainnollistanut työn tuottavuuden merkitystä seuraavasti: "bruttokansantuotteen kasvuvauhti = työn tuottavuuden kasvuvauhti + työpanoksen kasvuvauhti, ja koska työpanos ei voi jatkuvasti kasvaa, niin pitkällä aikavälillä bruttokansantuotteen kasvuvauhti = työn tuottavuuden kasvuvauhti."<sup>36</sup>

Talousneuvoston sihteeristön tuottamassa Ikääntymisraportissa huomautetaan, että vaikka koko kansantalouden tuottavuuden kasvu vaikuttaa myönteisesti myös julkisen talouden tasapainoon, sillä ei näyttäisi olevan ratkaisevaa merkitystä ikääntymisen aiheuttamille julkisen talouden kes-

---

<sup>35</sup> *Kyse on toisin sanoen paljolti ollut siitä, kumpaa etenemistä on pidetty ensisijaisena: 1) ensin parannetaan tuottavuutta, josta saadaan mahdollisuus vähentää henkilöstöä ilman, että palveluista joudutaan tinkimään, vai 2) ensin vähennetään henkilöstöä, jolla luodaan paineita tuottavuuden nostamiseen, jonka seurauksena palvelut eivät kärsisi. Poliittisella tasolla käsitellyissä asiakirjoissa on aina korostettu sitä, että palveluiden laadusta ei tingitä.*

<sup>36</sup> *Pohjola (2007).*

tävyysongelmille<sup>37</sup>. Raportin mukaan koko kansantalouden tuottavuuden suhteellisen vaatimaton vaikutus julkisen talouden kestävyysperustaan perustuu siihen, että tuottavuuden kasvu heijastuu ajan mittaan myös julkisen sektorin reaalipalkkatasoon. Näin julkisen sektorin tuottavuus ei kasva vastaavasti. Sen sijaan vaatimatonkin julkisen toiminnan tuottavuuden kasvu vaikuttaa voimakkaasti julkisen talouden kestävyysperustaan<sup>38</sup>.

## 3.2 Tuottavuusohjelman perustelujen pätevyys

### 3.2.1 Tarkastelutapa

Tässä luvussa tarkastellaan tuottavuusohjelman tavoitteiden takana olevia perusteita ja oletuksia. Tuottavuusohjelman keskeisimmät perustelut, kuten luvussa 3.1 on osoitettu, ovat olleet työvoiman tarjonnan väheneminen ikäluokkien pienentyessä ja kasvavat julkisen talouden menopaineet, kun väestö ikääntyy. Näiden perustelujen tarkastelua puoltaa myös se, että haastattelujen mukaan poliittisen tuen saaminen on ollut pitkälti talouspoliittisen perustelun varassa ja liittynyt siten työvoiman riittävyyteen ja julkisen talouden uhkaavaan epätasapainoon.

Tuottavuusohjelman perusteluihin liittyvä perusongelma on se, että perustelut on luotu pitäen silmällä laajempaa julkisen sektorin tuottavuusohjelmaa, jolloin kuntasektori on volyyminsa vuoksi avainasemassa julkisen sektorin tuottavuuden parantamisessa. Tämän seikan lisäksi voidaan nostaa esiin yksinomaan valtion tuottavuusohjelmaan liittyvien oletusten ja perustelujen heikkouksia.

### 3.2.2 Työvoiman kysyntä ja tarjonta sekä toimenpiteiden ajoitus

#### *Julkisen sektorin työvoiman kysyntä*

Tuottavuusohjelmaa arvosteltaessa on tapana huomauttaa, että valtion osuus työllisestä työvoimasta on häviävän pieni ja siksi todellinen potentiaali vähentää julkisen sektorin työvoimaa on kuntasektorilla, sillä se muodostaa kolme neljäsosaa julkisen sektorin työvoimasta. Tilastokeskuksen

---

<sup>37</sup> *Ikääntymisraportti (2009, 224).*

<sup>38</sup> *Ks. enemmän Ikääntymisraportti (2009, 224–225).*

työssäkäyntitilaston vuoden 2006 tietojen mukaan julkisella sektorilla on yhteensä noin 644 000 työpaikkaa, joista valtion työpaikkojen osuus on 23 prosenttia.<sup>39</sup> Tämä lähtökohta valtiovarainministeriössä on tiedostettu, mutta on myös tiedetty, ettei valtion toimin voida kovinkaan tehokkaasti vaikuttaa tuottavuuteen kunnallisen itsehallinnon alaisissa kunnissa. Vaikka kuntien välisistä tuottavuuseroista on tutkimustietoa eri sektoreilta, käytännön toimien organisoiminen tuottavuuserojen kiinni kuromiseksi näyttää vaikealta. Kuvaavaa on, että kun Kansallinen terveyshanke pyrki tuottavuustavoitteisiin, joista olisi laskennallisesti saavutettu 250 miljoonan euron säästöt, joutui sosiaali- ja terveysministeriö toteamaan, että *"tavoitteet olisi laskennallisesti saavutettu, jos pilottien tuottavuutta lisäävät hyvät käytännöt ja teknologia olisi otettu kattavasti käyttöön koko maassa (mm. leikkaustoiminnan keskittäminen, kuvantamisen ja laboratoriotoinnin keskittäminen, ajanvarausmenetelmät ja jononhallinta)."*<sup>40</sup> Valtioilla ei kuitenkaan ole keinoja pakottaa kuntia tai sairaanhoitopiirejä omaksumaan parhaita käytäntöjä.

Valtion keinojen riittämättömyys ei ole ainoa syy, miksi henkilöstön vähentämistavoite on kohdistunut vain valtiosektoriin. Hallituksen kehyspäätöksessä 11.3.2005 todettiin, että koska peruspalveluohjelman mukaan kunnissa jatkuu työvoiman nettolisäyksen tarve, valtion työvoiman tuntuvan vähentämisen välttämättömyys korostuu. Lähtökohta on siis se, että julkisen sektorin kokonaistyövoima ei saa enää kasvaa, ja koska valtiovarainministeriö pelkää kuntien työvoiman jatkavan kasvuaan, valtion on tehtävä työvoimavähennyksiä omalla sektorillaan.

Kuntien henkilökunnan kehityksestä valtiovarainministeriöllä ja kuntasektorilla on eriaävät käsitykset. Kunnat uskovat henkilöstömäärän pysyvän ennallaan<sup>41</sup>, kun taas valtiovarainministeriön piirtämä henkilöstökäyrä on nouseva<sup>42</sup>. Molemmat uskovat sosiaali- ja terveystalouden henkilöstön kasvavan, mutta kunnissa uskotaan kasvun pysyvän sen verran maltillisena, että se voidaan tasapainottaa muiden sektoreiden henkilöstöä vähentämällä. Valtiovarainministeriössä taas ei uskota, että kunnat pystyvät pysäyttämään henkilöstölisäykset muillakaan sektoreilla. Kuntien arvio vaikuttaa realistiselta sikäli, että työpaikkojen täyttämässä on jo nyt ollut

---

<sup>39</sup> Tilastokeskus, työssäkäyntitilasto 2006. Kaikista työpaikoista valtion työpaikkojen osuus on noin kuusi prosenttia.

<sup>40</sup> Vastaus Tuottavuusohjelman väliarviointiin, Valtiovarainministeriö 25.9.2008, VM 103/09/2008.

<sup>41</sup> Kunnallinen työmarkkinalaitos, ajankohtaista kuntasektorilla -tiedustelu huhtikuu 2007, arvio vuoteen 2015 asti.

<sup>42</sup> VM (2008, 59).

ongelmia, mikä alkaa jarruttaa vielä ilmennyttä henkilöstömäärän kasvua. Valtiovarainministeriö perustaa arvionsa sen varaan, mitä tulee tapahtumaan, jos mitään ei tehdä, ja siksi pelko julkisen sektorin työvoiman kasvusta on perusteltu. Voidaan kuitenkin kysyä, onko palvelutarpeen kasvassa todellinen uhkakuva työvoiman saatavuudessa se, että yksityinen sektori joutuu kärsimään työvoimapulasta työntekijöiden siirtyessä työskentelemään vanhainkoteihin ja terveystieteisiin, vai se, että julkisen sektorin palvelut rapautuvat.

### *Työvoiman tarjonnan uhkakuvat*

Valtiovarainministeriön esittämissä uhkakuvissa katsotaan, että mikäli julkisen sektorin henkilöstömäärä ei vähene, julkisen sektorin työvoiman kysyntä syrjäyttää yksityisen sektorin työvoiman kysyntää. Koska kunnissa henkilöstömäärä ei ainakaan vähene, sen on supistuttava valtiolla. Tämän uhkakuvan perustana on ollut OECD:n Suomi-raporttiin<sup>43</sup> sisältynyt kuvio, jossa esitettiin julkisen sektorin rekrytointitarvetta suhteessa nuoriin työmarkkinoille tuleviin ikäluokkiin. Skenaarion aikajänteenä olivat vuodet 2005–2025. Kuvio koostui kolmesta tekijästä. Ensinnäkin, kuinka suuri osuus nuorista työmarkkinoille tulevista pitäisi rekrytoida julkiselle sektorille, jotta eläkepoistuma saataisiin korvattua. Toiseksi, mikä olisi ikään-tymisen vuoksi aiheutuvan palvelujen lisätarpeen tyydyttämisen osuus. Kolmantena tekijänä oli se, kuinka paljon henkilöstöä tarvitaan, jos vuosina 2000–2003 toteutunut kasvu jatkuisi. OECD:n mukaan aiempi kasvu ei vielä liittynyt demografisiin muutoksiin. OECD:n suositus oli huomattava parannus julkisen sektorin tuottavuuteen, jotta kasvava palvelutarve voidaan tyydyttää ilman, että julkisen sektorin työvoiman kysyntä syrjäyttää yksityisen sektorin työvoimatarpeet. Tässäkin lähtökohta oli siis se, että yksityinen sektori joutuisi kärsimään ikäluokkien pienenemisestä. Kuvion mukaan vuonna 2005 nuorista työmarkkinoille tulevista runsaat 30 prosenttia olisi pitänyt rekrytoida julkiselle sektorille. Vuonna 2010 rekrytointiosuus olisi jo 50 prosenttia ja vuonna 2020 jopa 70 prosenttia.<sup>44</sup> OECD:n tarkastelussa kyse oli siis vain nuorista työmarkkinoille tulevista,

---

<sup>43</sup> OECD (2004, 52).

<sup>44</sup> Valtiovarainministeriö on palautteessaan todennut, että tämän hetken näkökulmasta 70 prosenttia kuvaa lähinnä arvion vaihteluvälin ylärajaa, jossa julkisen sektorin henkilöstön määrä kasvaisi myös tulevina vuosina samaa vauhtia kuin 2000-luvun alkuvuosina. Palautteessa on todettu, että tilanne on nyt toinen yhtäältä tuottavuusohjelman ja toisaalta PARAS-hankkeen vuoksi.

ei työvoiman kokonaistarkastelusta, eikä kuviossa ollut eroteltu kuntien ja valtion henkilöstöä.

Valtiovarainministeriön näkökulmasta OECD:n tarkastelu oli innovatiivinen, vaikka valtiovarainministeriö toki itsekin oli harrastanut väestön ikääntymisvaikutusten tarkastelua. Innovatiiviseksi kuvion teki lähinnä se, että siinä huomioitiin, mitä tapahtuisi, jos viime vuosina jatkunut henkilöstömäärän lisäys jatkuisi. Skenaario oli tehokas uhkakuva. OECD:n skenaario sinänsä lienee oikein ja hyvin laadittu, mutta se on vain yksi mahdollinen skenaario, joka näyttäisi toisenlaiselta toisenlaisin oletuksin.

Valtiovarainministeriö käytti kuviota tuottavuusohjelman perusteluna esittämättä, miltä kuvio näyttäisi, jos se olisi pilkottu valtiosektoriin ja kuntasektoriin. Valtiovarainministeriö ei myöskään laatinut vaihtoehtoisia skenaarioita eri aikajänteiden kasvuoletuksilla, saati että ministeriö olisi laatinut skenaarion, jossa olisi osoitettu suunnitteilla olleen tuottavuusohjelman vaikutus. Koska käytetty kuvio sisältyi OECD:n jo joulukuussa 2004 julkaisemaan raporttiin, olisi maaliskuun 2005 tai 2006 kehyspäätöksen linjausten vaikutusta voitu tarkastella.<sup>45</sup> Kuvioista käy ilmi vain prosentuaalinen osuus kunkin vuoden nuorista työmarkkinoille tulevista, joten se, minkälaisista määristä on kyse, ei suoraan ilmene pelkän kuvion perusteella.

Valtiovarainministeriön kansantalousosastolla päivitettiin marraskuussa 2008 OECD:n kuvion mukainen skenaario. Vaihtoehtoisia skenaarioita esitettiin kaksi. Toisessa menneen kehityksen mukainen kasvu perustui vuosien 2001–2007 lukuihin ja toisessa vuosien 2005–2007 lukuihin. Uusissa skenaarioissa menneen kasvun osuudella ei ole lainkaan niin keskeinen merkitys kuin OECD:n kuviossa, minkä valtiovarainministeriö katsoo tuottavuusohjelman ja PARAS-hankkeen ansioksi. Henkilöstömäärän kasvua on siis pystytty hillitsemään. Siitä huolimatta uusien skenaarioiden mukaan parhaimmillaankin julkisen sektorin osuus nuorista työmarkkinoille tulevista jäisi niukasti alle 50 prosentin. Pelkästään eläköitymisen korvaaminen "nielaisisi" yli 30 prosenttia nuoresta työvoimasta. Vertailun vuoksi todettakoon, että julkisen sektorin osuus työllisistä on viimeisimpien tietojen mukaan noin 27 prosenttia.<sup>46</sup> Suunta on ollut vähenevä jo ennen tuottavuusohjelmaa. Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston vuoden

---

<sup>45</sup> Valtiovarainministeriö ei hankkinut alkuperäistä kuviota vaan alkoi käyttää sitä esityksissään skannattuna versiona, johon oli päälle laitettu suomenkieliset tekstit. Lähde "OECD" muistettiin mainita esimerkiksi, kun kuviota esiteltiin hallituksen iltakoululle 30.11.2005, mutta kuvion alkuperä alkoi hämärtyä, kun sitä alettiin käyttää yleisesti esiteltäessä uhkakuvaa.

<sup>46</sup> Tilastokeskus, työvoimatutkimus marraskuu 2008.



2006 tietojen mukaan julkisten työpaikkojen osuus kaikista työpaikoista on vähentynyt kolme prosenttiyksikköä vuosina 1996–2006: prosenttiosuus oli 27,8 vuonna 2006<sup>47</sup>.

Valtiovarainministeriö ei ole esittänyt julkisen sektorin työpaikkaosuu- den tavoitetasoa, johon tuottavuuden parantamisella pyritään. Mihin ta- soon tulisi pyrkiä nuorten työmarkkinoille tulevien osalta, jos halutaan säilyttää julkisten työpaikkojen osuus alle 30 prosentissa? Laskelmia siitä, minkälaisilla valtion ja kuntien toimilla tällainen tilanne saavutettaisiin, ei esitetty. Ministeriön skenaarion puutteena on myös se, että siinä julkinen sektori kuvataan kokonaisuutena. Valtiovarainministeriön toimien riittä- vyyden arviointia uhkakuvaan vastaamisessa edesauttaisi se, jos esitetäi- siin skenario koko julkisen sektorin lisäksi valtio- ja kuntasektorin mu- kaan eriteltyinä ja valtion osalta esimerkiksi ilman tuottavuusohjelmaa, nykyisenkaltaisen tuottavuusohjelman kanssa ja mahdollisesti vielä eri- laisten variaatioiden kera. Toinen mahdollisuus olisi esittää julkisen sekto- rin skenario kokonaisuutena, mutta esimerkiksi kolmena eri vaihtoehtona varioimalla kahta keskeistä oletusta:

1. valtion tuottavuusohjelmaa ei toteuteta, valtiovarainministeriön arvio kuntien työvoiman kysynnästä
2. valtion tuottavuusohjelma toteutetaan, valtiovarainministeriön arvio kuntien työvoiman kysynnästä
3. valtion tuottavuusohjelma toteutetaan, kuntien oma arvio työvoiman tarpeesta.

OECD:n laatiman kuvion ja sen innoittamina valtiovarainministeriössä tehtyjen uusien skenaarioiden käyttäminen uhkakuvina aiheuttaa sen, että työmarkkinoiden kokonaisuus jää huomiotta. Mainitut skenaariot nimit- täin eivät huomioi muuta kuin nuoret työmarkkinoille tulevat, joilla tar- koitetaan 15–24-vuotiaiden ikäluokkaa. Kokonaiskuvaa ei saada pelkäs- tään tarkastelemalla eläköityvien suurten ikäluokkien ja pienten nuorien ikäluokkien välistä epäsuhtaa, vaan on otettava huomioon koko työvoi- man kehitys ja työllisyysasteen kehitys. Valtiovarainministeriö on palaut- teessaan perustellut tarkastelun rajoittamista 15–24-vuotiaiden ikäluok- kaan tilasto- ja analyysiteknisillä syillä.

Työvoiman määrän väheneminen suurten ikäluokkien siirtyessä eläk- keelle ei automaattisesti johda työvoimapulaan. Työvoima 2025 -raportissa pidetäänkin keskeisenä sitä, miten hyvin kotimaassa jo olevat,

---

<sup>47</sup> Tilastokeskus, työssäkäyntitilasto 2006. Kaikkien työpaikkojen määrä oli kas- vanut kymmenessä vuodessa 357 000 eli 18,2 prosenttia ja julkisten työpaikkojen määrä 39 000 eli 6,4 prosenttia.

käyttämättömät työvoimavarat saadaan käyttöön. Työttömien ohella kyse on myös työvoiman ulkopuolisesta väestöstä, joka olisi vedettävissä työelämään. Keskeisimpänä potentiaalina pidetään yli 50-vuotiaiden työhön osallistumisen lisäämistä.<sup>48</sup>

Pohjoismaisessa vertailussa Suomen työllisyysaste eli työllisten osuus työikäisestä, 15–64-vuotiaasta väestöstä, on pieni. Vuonna 2007 korkeampi työttömyys selitti alle puolet Suomen työllisyysaste-erosta muihin Pohjoismaihin<sup>49</sup>. Tilastokeskuksen työvoimatutkimukseen ja väestötilastoon perustuen VATT<sup>50</sup> on arvioinut, että 75 prosentin työllisyysasteella työllistä työvoimaa voi vielä vuonna 2040 olla nykyistä enemmän, vaikka työikäinen väestö vähenisi Tilastokeskuksen ennakoimalla tavalla<sup>51</sup>. Hallituksen pitkän aikavälin tavoitteena onkin 75 prosentin työllisyysaste. Pääministeri Matti Vanhasen toisessa hallituksessa on myös käynnissä Työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelma, jonka yhtenä päätavoitteena on huolehtia kansalaisten työpanoksen saamisesta mahdollisimman täysimääräisesti käyttöön, jotta työvoiman tarjonta lisääntyisi.

Kuinka paljon työvoiman ja työllisten määrän on sitten ennakoitu vähenevän? Työministeriön asettamina projekteina on tuotettu loppuraportit Työvoima 2020 ja Työvoima 2025. Vuonna 2002 laaditussa Työvoima 2020 -raportissa työvoiman arvioitiin pienenevän 144 000:lla vuodesta 2005 vuoteen 2020. Työllisten määrän arvioitiin samassa ajassa vähenevän kuitenkin vain 33 000. Työllisyysaste nousi tässä perusuran mukaisessa arvioissa 68,1 prosentista 71,6 prosenttiin.<sup>52</sup> Kun tarkastellaan vuonna 2006 laadittua Työvoima 2025 -raporttia ja verrataan sen peruskehityslaskelmaa neljän vuoden takaiseen perusuraan, näkymät muuttuivat positiivisemmiksi: Työvoiman arvioitiin pienenevän vain 53 000:lla vuodesta 2005 vuoteen 2020, ja vuoteen 2025 arvioitu vähenemä olisi 89 000. Työllisten määrän arvioitiin jopa kasvavan, 26 000:lla vuoteen 2020 siten, että vuoteen 2010 kasvu oli 44 000, ja sen jälkeen työllisten määrä alkoi hiipua siten, että vuodesta 2005 vuoteen 2025 määrän kumulatiivinen kasvu oli 24 000. Laskelmassa työllisyysaste kehittyi vuoden 2005 68 prosentista asteittain kohti vuoden 2020 72:a prosenttia ja vuoden 2025 74:ää prosenttia.<sup>53</sup>

---

<sup>48</sup> Työministeriö (2007, 170).

<sup>49</sup> Parkkinen (2008, 15).

<sup>50</sup> Parkkinen (2008, 15).

<sup>51</sup> Ks. myös Ikääntymisraportti (2009, 49, 137-141).

<sup>52</sup> Työministeriö (2003, 157).

<sup>53</sup> Työministeriö (2007, 232).

Vaikka laskelma olikin niin sanotun peruskehityksen mukainen, tavoitteellisen kehityksen ollessa työllisyysasteen osalta vieläkin optimistisempi, voidaan jo nyt epäillä, että työllisyysaste kokee taloustaantumana vuoksi notkahduksen vuonna 2009 eikä seuraavien vuosienkaan kehityksen varaan voida laskea<sup>54</sup>. Työvoimapula ei kuitenkaan näyttänyt yhtä uhkaavalta pääministeri Vanhasen toisen hallituksen aloittaessa kuin tilanne oli Vanhasen ensimmäisen hallituksen aloittaessa ja tuottavuusohjelman alkaessa.<sup>55</sup>

Edellä kuvatulla ennusteiden muuttumisella vähemmän dramaattiseen suuntaan ei näytä olleen vaikutusta valtiovarainministeriön arvioon tarpeesta leikata valtion henkilöstöä. Valtiovarainministeriö on palautteessaan korostanut sitä, että suhdanneluontoisten tekijöiden vaikutus jää tilapäiseksi eivätkä ne muuta työmarkkinoiden pitkän aikavälin näkymiä positiivisemmiksi.

### *Toimenpiteiden ajoitus*

Henkilöstövähennystoimenpiteiden ajoittamisen suhteen valtiovarainministeriön valmistelemaat hallituksen linjaukset eivät ole kohdistuneet parhaalla mahdollisella tavalla. Valtiovarainministeriön 3.1.2008 päiväämässä kuviossa<sup>56</sup> nimittäin valtion henkilöstöstä jää vuosina 2007–2015 vanhuuseläkkeelle joka vuosi aiempaa enemmän. Kun vuonna 2007 eläköityviä oli vain 1 916, vuonna 2010 eläköityviä on ensimmäisen kerran yli 3 000 ja sen jälkeen vuoteen 2015 joka vuosi hieman enemmän (kuvio päättyy vuoteen 2015). Vuosina 2007–2011 jää vanhuuseläkkeelle viidesssä vuodessa yhteensä 13 244 henkilöä, kun taas vuosina 2012–2015 neljässä vuodessa yhteensä 14 307 henkilöä. Vastaavien ajankohtien tuottavuusohjelman mukaiset henkilötyövuosivähennykset ovat 9 645 ja 4 800. Henkilötyövuosivähennyksen ja vanhuuseläkkeelle jäävien henkilöiden

---

<sup>54</sup> Marraskuussa 2008 työllisyysaste oli 69,8 % (Tilastokeskus, työvoimatutkimus).

<sup>55</sup> Väestöennusteiden osalta Työvoima 2025 -raportti perustui Tilastokeskuksen vuoden 2004 väestöennusteen uudistettuihin laskelmiin keväältä 2006. Kun verrataan Työvoima 2025 -raportissa ennakoitua työikäisen väestön määrää vuosina 2015 ja 2020, havaitaan, että Tilastokeskuksen uusin väestöennuste vuodelta 2007 on hieman optimistisempi kuin Työvoima 2025 -raportin perusurassa käytetyt luvut, eli 15–64-vuotiaita on uusimman tiedon mukaan 4 000 aiemmin arvioitua enemmän vuonna 2015 ja vastaavasti 18 000 enemmän vuonna 2020.

<sup>56</sup> Talouspoliittinen ministerivaliokunta 11.1.2008, tausta-aineistoa.

väläinen suhde on siis 2/3 tuottavuusohjelman ensimmäisellä kaudella, mutta vain 1/3 toisella kaudella.<sup>57</sup>

Kun tarkastellaan henkilöstövähennystoimenpiteiden ajoittamista ennakoitun työvoimapulan suhteen, havaitaan, että työikäisten määrän ennakoidaan supistuvan vasta vuodesta 2010 alkaen<sup>58</sup>. Työvoimaan kuuluvien määrää on tosin vähentänyt jo aiemmin se, että työikäisistä työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyvien määrä on ollut kasvussa. Nykytietämyksen mukaan olisi luontevaa painottaa vähennyksiä ajanjakson 2007–2015 jälkimmäisille vuosille. Valtiovarainministeriön esittämä uhkakuva ei siten edellytäkään niin kiireellisiä toimia kuin ministeriön käyttämän välttämättömyysretoriikan perusteella voisi olettaa. Sekä eläkkeelle siirtyminen että työikäisen väestön vähenemisarvio ovat myöhentyneet, mutta valtiovarainministeriö pitää edelleen kiinni siitä, että ensimmäisen kauden vähennykset tulee saavuttaa vuoteen 2011 mennessä.

Toimenpiteiden ajoituksesta voidaan kysyä, miksi vähennykset alun perin aikataulutettiin päätymään vuoteen 2011, vaikka oli nähtävissä, että eläköitymisen tarjoama "mahdollisuuksien ikkuna" on auki pidempään. Käytettävissä olleen tarkastusaineiston perusteella näyttää siltä, että valtiovarainministeriö ei tarjonnut hallitukselle vaihtoehtoisia toteuttamiskatauluja. Valmisteluaineistoa voidaan pitää puutteellisena myös siinä mielessä, että vuoden 2006 kehyspäättöstä edeltävässä ratkaisevassa vaiheessa hallituksen iltakoululle 30.11.2005 ei suoraan esitetty vuositason eläköitymisarvioita, vaikka se välillisesti aineistosta olikin saatavissa esiin. Kuvioaineistossa esitettiin nimittäin graafisesti, kuinka paljon vuoden 2004 henkilöstöstä on jäljellä vuoteen 2020 mennessä sekä eläköitymisen ja muun poistuman kumulatiivinen kertymä. Toisessa iltakouluaineiston kuviossa oli esitetty, kuinka suuren prosentuaalisen osuuden poistumasta eläköityminen muodostaa vuosina 2005–2011 eri hallinnonaloilla ja kaikilla hallinnonaloilla yhteensä ajanjaksolla kokonaisuutena. Kummastakaan kuvioista ei kuitenkaan nähty lukumääräisesti, kuinka paljon eläköityviä arvioitiin olevan vuosittain. Kokonaispoistumasta hallituksen iltakoululle 30.11.2005 ilmoitettiin koko kauden 2005–2011 poistumaluvut hallinnonaloittain. Hallituksen iltakoulun tausta-aineistossa 28.1.2004<sup>59</sup> vielä näytettiin pylväskuviona vuositason poistumat 2002–

---

<sup>57</sup> *Vanhuuseläkkeelle siirtymisen lisäksi hyödynnetään muuta poistumaa. On myös huomioitava, että vanhuuseläkkeelle siirtyminen ei jakaudu tasaisesti eri virastojen kesken.*

<sup>58</sup> *Tilastokeskus, väestöennuste 2007–2040 (31.5.2007).*

<sup>59</sup> *Valtiovarainministeriö, Hallituksen iltakoulu 28.1.2004, tausta-aineisto, liite 1.*

2016. Tuossa vaiheessa ei vielä konkreettisesti pohdittu henkilötyövuosivähennystavoitteen asettamista.

Lisävähennyksistä päätettiin vuonna 2007. Tällöin valtiovarainministeriö olisi ajanut uusiakin 4 800 henkilötyövuoden vähennyksiä ainakin pääosin vuoteen 2011 mennessä, ellei eduskunta olisi vaatinut toimenpiteiden aloittamista vasta vuosina 2012–2015. Hallitus olisi ollut valmis kohdistamaan lisävähennykset hallituskaudelle<sup>60</sup>, mutta eduskunnan talousarviokäsittelyssä hyväksymä kanta, jonka mukaan lisävähennysten toimeenpano tulisi aloittaa vuoden 2011 jälkeen, sai valtiovarainministeriön ja hallituksen taipumaan siihen, että uudet toimenpiteet kohdistuvat kokonaisuudessaan vuosille 2012–2015<sup>61</sup>.

Sen, että valtiovarainministeriö pyrki kiirehtimään henkilötyövuosien vähentämistä jo hallituskaudella 2007–2011, voi nähdä johtuvan ministeriön tekemistä hyöty- ja olosuhdearvioista. Tätä kuvastaa esimerkiksi kehyskauden poikkeuksellinen pidentäminen. Normaalisti kehyskausi on neljä vuotta, mutta pääministeri Matti Vanhasen ensimmäinen hallitus teki 23.3.2006 kehyspäätöksen viideksi vuodeksi. Päätös ulottui näin vuoteen 2011. Syynä pidennykseen oli tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella tuottavuusohjelma.

Vaikuttaa siltä, että henkilötyövuosileikkaukset olisi saavutettu huomattavasti helpommin siirtämällä painopistettä ajanjaksolle 2011–2015. Euronääräiset säästöt olisi saavutettu myöhemmin, mutta myöhempi ajoitus olisi mahdollistanut toimenpiteiden paremman suunnittelun, jolloin mahdollisuudet aidolle tuottavuuden paranemiselle olisivat olleet paremmat. Valtiovarainministeriö on palautteessaan perustellut ajoitusta osaksi sillä, että toimenpiteiden toteuttaminen valtionhallinnossa vie aikaa ja niistä saatava hyöty realisoituu yleensä hitaasti.

Ajanjaksona 2007–2011 vähennysten kohdentuminen eri vuosille on ollut eläköitymisen kiihtymisen mukaista siten, että vähennykset ovat vuosi vuodelta olleet suuremmat. Taulukossa 4 on esitetty henkilötyövuosivähennysten ennakoitu jakauma ensimmäisen vaiheen tuottavuustoimenpiteistä. Hallituksen kehyspäätöksissä tällaista arviota ei ole esitetty, eikä hallitus ole päättänyt vuositason tavoitteista, vaan valtiovarainministeriö

---

<sup>60</sup> Hallituksen kehyspäätöksessä 25.5.2007 todettiin, että uusilla toimenpiteillä vaikutetaan erityisesti kehyskauden loppuvuosien tuottavuuskehitykseen, tavoittaen mahdollisesti vuosia 2010–2011. Lisäksi toimenpiteiden vaikutuksen todettiin ulottuvan vuoden 2011 jälkeiseen aikaan.

<sup>61</sup> Valtiovarainministeriön muistiossa talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle 11.1.2008 esitettiin: "Maaliskuussa 2008 kehyspäätöksen valmistelussa otetaan huomioon eduskunnan talousarviokäsittelyssä hyväksymä kanta, jonka mukaan lisävähennysten toimeenpano tulisi aloittaa vasta vuoden 2011 jälkeen."

on koonnut tiedot ministeriöiden esittämistä arvioista. Varsinaisesti tuottavuusohjelman ensimmäisen vaiheen toimenpiteet kohdistuvat vuosille 2007–2011, mutta vuoden 2006 osalta on hyväksytty tuottavuustoimenpiteinä mukaan 474 henkilötyövuoden vähennykset puolustusministeriön hallinnonalalta ja vastaavasti 122 vuoden valtiovarainministeriön hallinnonalalta.

Kokonaistavoitteesta puolet ennakoidaan saavutettavan vuoden 2009 lopussa ja puolet kahtena viimeisenä vuotena 2010–2011 (Taulukko 4). Vuosien 2012–2015 vähennysten kohdentumisesta eri vuosille ja niihin liittyvistä toimenpiteistä on käyty neuvotteluja valtiovarainministeriön ja ministeriöiden kevään 2009 kehyspäätöksen yhteydessä. Neuvottelujen tuloksista ei ollut vielä tietoa tarkastuksen tiedonkeruuvaiheessa. Joka tapauksessa vuosille 2012–2015 tasaisesti jaettuna henkilötyövuosivähennyksiä olisi 1 200 kunakin neljänä vuonna, eli huomattavasti vähemmän kuin vuosina 2008–2011.

**TAULUKKO 4. Kehyspäätöksen 13.3.2008 mukainen vuosien 2006–2011 henkilötyövuosivähennysten ennakoitu jakautuminen eri vuosille. (Lähde: Valtion tuottavuusohjelma).**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Vähennys/vuosi	596	871	1 492	1 881	2 095	2 722
Kumulat. vähennys	596	1 467	2 960	4 840	6 935	9 657*
Vähennys/vuosi %	6 %	9 %	15 %	19 %	22 %	28 %
Kumulat. %	6 %	15 %	31 %	50 %	72 %	100 %

\* Liian suuri luku johtuu VM:n pääluokassa momentista 28.01.10, jolla päällekkäiset htv:t vrt. TEM rakennerahastoasiat.

Valtiovarainministeriö on koordinoanut vähennystoimenpiteitä ja niiden aikatauluja, mutta ei ole suoranaisesti määrännyt, kuinka paljon kunkin hallinnonalan tulee minäkin vuonna vähentää. Joissakin tapauksissa valtiovarainministeriö on halunnut joitakin toimenpiteitä etupainotettavan kehyskauden alkupuolelle. Tällä on pyritty kehysten menokehityksen hallintaan. Ministeriöitä on myös ohjattu siihen, että toimenpiteet aloitetaan ajoissa, jotta henkilöstön luonnollinen poistuma tulee hyödynnettyä tasaisemmin ja vältetään mahdolliset ongelmat kehyskauden viimeisinä vuosina. Valtiovarainministeriön pääasiallisena huolena on ollut se, että hallinnonalan tavoite kokonaisuutena täyttyy. On pidetty kiinni siitä, että vuosille 2007–2011 asetettu tavoite on saavutettava vuoden 2011 loppuun

mennessä eikä tavoitteen vierittämistä vuosille 2012–2015 ole sallittu. Tämä on ollut myös poliittinen tahto.

Syksyllä 2008 alkanut talouden taantuma on nostanut esiin keskustelun tuottavuusohjelman keskeyttämisestä muun muassa siksi, että tuottavuusohjelma on tulkittu irtisanomisohjelmaksi. On kuitenkin tärkeää erottaa tuottavuusohjelman aiheuttamat irtisanomiset tuottavuusohjelman vuoksi vapautuvien työpaikkojen täyttämättä jättämisestä. Valtiovarainministeriön henkilöstöosasto valmisteli talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle 16.12.2008 muistion toteutuneista tai käynnissä olevista irtisanomisista. Listaan kertyi 130–150 henkilöä. Henkilöstöosaston mukaan valtion henkilöstö oli vuoden 2007 lokakuusta vähentynyt vuoden 2008 lokakuuhun 3 202 henkilöllä, joten tähän suhteutettuna irtisanomisten kautta toteutuneet vähennykset eivät ole olleet mittavia. Henkilöstöosasto lisäksi huomautti, että irtisanomiset eivät välttämättä liity tuottavuusohjelmaan tai se ei ainakaan ole ainoa peruste. Ei siis voida perustellusti väittää, että tuottavuusohjelma olisi laajamittainen irtisanomisohjelma. Sen sijaan tuottavuusohjelman vuoksi jää avautumatta monia työmahdollisuuksia ja määräaikaisuuksia jatkamatta, joten tuottavuusohjelmalla voi olla määräaikaisten ja nuorten työmarkkinoille tulevien työttömyyttä kiihdyttävä vaikutus.

Kun yksityisen sektorin työvoiman kysyntä heikkenee taloustilanteen vuoksi ja kuntasektorikin on ajautumassa talousvaikeuksiin, on todennäköistä, että poistuma valtionhallinnosta muille työvoimasektoreille vähennee. Tämä vähentää muusta kuin eläköitymisestä johtuvaa luonnollista poistumaa pienentäen luonnolliseen poistumaan perustuvaa henkilöstön vähentämisvaraa. Taantumana aikana ei myöskään ole tarvetta vapauttaa nuoria työmarkkinoille tulevia henkilöitä yksityiselle sektorille, koska työvoiman kysyntä on heikentynyt. Kun lisäksi otetaan huomioon se, että eläköityminen on voimakkaampaa tuottavuusohjelman toisella kaudella 2012–2015 ja että työikäisen väestön määrän ennakoidaan kääntyvän laskuun vasta vuoden 2009 jälkeen, ei voida pitää perusteltuna sitä, että ensimmäiselle kaudelle 2007–2011 päätettyjen henkilötyövuosivähennysten edellytetään kaikilta osin toteutuvan suunnitellussa aikataulussa vuoden 2011 loppuun mennessä. Valtion henkilötyövuosivähennysten toteuttamista vuosina 2009–2010 voidaan pitää perusteltuna niissä tapauksissa, joissa jo aloitetut tuottavuustoimenpiteet aidosti vähentävät työvoiman tarvetta, jolloin poistuman tilalle rekrytoitaville ei olisi tarjolla mielekästä työtä.

### 3.2.3 Julkisten menojen kasvun hillitseminen

Tuottavuusohjelmaa on perusteltu myös julkisten menojen kasvun hillinnällä. Koska tuottavuustoimenpiteet ovat keskittyneet vain valtion henkilöstön pienentämiseen, ei valtaosaan edes valtion budjetin menoista tosiasiassa pystytä vaikuttamaan. Valtion tilinpäätöskertomuksen 2007 mukaan valtion budjettitalouden kuluista 27 007 miljoonaa euroa meni siirtotalouden kuluihin eli lähinnä kunnille ja kuntayhtymille sekä sosiaaliturvarahastoille mutta myös esimerkiksi kotitalouksille ja elinkeinoelämälle. Valtion oman toiminnan kulut olivat 10 817 miljoonaa euroa, mistä henkilöstökuluja oli 5 583 miljoonaa euroa. Valtion talousarvion toteutumalaskelma vuodelta 2007 antaa loppusummaksi 43 252 miljoonaa euroa, joten suhteutettuna siihen henkilöstömenojen osuus oli 13 prosenttia.

Vuoteen 2011 mennessä eläköityviä tai muiden työnantajien palvelukseen siirtyviä valtion työntekijöitä arvioitiin vuonna 2005 olevan noin 35 000 henkilöä. Tämä vastaa 1,5 miljardin euron työvoimakustannuksia<sup>62</sup>. Vuoteen 2008 mennessä hallitus on päättänyt 14 445 henkilötyövuoden vähentämisestä, joten karkeasti arvioiden kyse on 620 miljoonan euron säästöstä työvoimakustannuksiin.<sup>63</sup> Täysimääräisesti vuositason vaikutus tulisi esille vasta 2015 jälkeen, sillä tavoitteena on vähentää 9 645 henkilötyövuotta vuoteen 2011 mennessä ja 4 800 vuosina 2012–2015. Työvoimakustannusten 620 miljoonan euron säästö vastaisi 43 miljardin budjetista 1,4:ää prosenttia. Pelkkä valtion henkilöstömenoista vähentäminen ei siis riitä, kun valtiovarainministeriö on arvioinut julkisten menojen vähentämistarpeen olevan noin 1,5 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon<sup>64</sup>. Vuoden 2006 167 041 miljoonan euron BKT:stä 1,5 prosenttia on 2 506 miljoonaa euroa eli nelinkertainen summa suhteessa valtion henkilöstömenojen laskennalliseen säästöön.

Ministeriöt ovat voineet kohdentaa tuottavuustoimenpiteiden ansiosta vapautuneista säästöistä hallinnonalalleen keskimäärin 40 prosenttia, ja kaudella 2012–2015 osuus tulee olemaan 75 prosenttia. Valtion henkilöstön vähentäminen siis vastaa julkisen talouden menopaineisiin osittain

---

<sup>62</sup> Kehyksen perustelumuuisto 14.3.2005.

<sup>63</sup> *Todennäköisesti arvio on liian suuri, sillä 35 000 henkilön arviossa mukana ovat olleet myös johtajat, joiden eläköityminen on suhteellisesti suurinta (ks. VM (2003, 40)). On kuitenkin epätodennäköistä, että johtajien virat jätettäisiin täyttämättä suurelta osin. Näin palkkasäästöt jäävät pienemmäksi kuin silloin, jos kaikki virat tasapuolisesti jätettäisiin täyttämättä. Lisäksi, jos tuottavuustoimenpiteiden ansiosta rutiiniluonteiset tehtävät vähenevät ja työ muuttuu vaativammaksi, palkat nousevat.*

<sup>64</sup> Kehyksen perustelumuuisto 24.3.2006.



vain välillisesti siten, että virastoille palautuvat tuottavuussäästöt rahoittavat niiden tavanomaisia menotarpeita. Kun virastot tulevat saamaan palautuksina suurimman osan tuottavuussäästöistä, tuottavuussäästöjä voi vain rajatusti käyttää apuna muiden kohteiden, kuten kuntien valtionosuuksien rahoittamisessa.

### 3.3 Tuottavuuden toimenpideohjelma -hankekokonaisuus

#### 3.3.1 Tarkastelutapa

Luvussa 2.1 on esitetty Tuottavuuden toimenpideohjelman muodostavat hankkeet. Tässä luvussa tarkastellaan, mikä merkitys ja rooli Tuottavuuden toimenpideohjelma -hankekokonaisuudella oli tuottavuusohjelman johtamisessa ja toteuttamisessa. Ensin hankekokonaisuutta arvioidaan projektinhallinnan mallin mukaisesti. Seuraavaksi tarkastellaan hankemuotoisen tuottavuusohjelman hiipumista ja lopuksi analysoidaan hankekokonaisuuden asettamisen syitä.

#### 3.3.2 Hankekokonaisuus projektinhallinnan näkökulmasta

Tuottavuuden toimenpideohjelmaa tarkasteltaessa voidaan soveltaa projektinhallinnan mallia, vaikka terminologisesti kyse on hankekokonaisuudesta, joka koostui osahankkeista. Yksinkertaisuuden vuoksi Tuottavuuden toimenpideohjelmaa nimitetään tässä hankkeeksi ja kuutta alahanketta osahankkeiksi. Projektinhallintaan kuuluu selkeä projektisuunnitelma, projektin organisointi, projektin tarkoituksen, tehtävien, vastuiden ja resurssien määrittely sekä aikataulus. Projektin toteutusta ohjataan ja edistymistä seurataan systemaattisesti. Lopuksi tehdään projektin jälkiseuranta.

Tuottavuuden toimenpideohjelman hankesuunnitelma osoittaa, että ohjelmaa lähdettiin aluksi toteuttamaan projektinhallinnan periaatteiden mukaisesti. Projektisuunnitelmaa vastasi 19-sivuinen hankesuunnitelma. Tuottavuuden toimenpideohjelman johtoryhmässä todettiin 28.10.2003, että ohjelma on käsitelty valtiovarainministeriön johtoryhmässä ja ministeri on päättänyt sen toteuttamisesta hankesuunnitelman mukaisesti. Johtoryhmä myös vahvisti omalta osaltaan ohjelman toteuttamisen.

Tuottavuuden toimenpideohjelman hankesuunnitelmassa on määritelty projektin organisointi, tarkoitus, tehtävät ja vastuut. Myös hankkeen re-

sursointia on käsitelty: työtä tehdään virkatyönä ja tilattavina tutkimuksina, selvityksinä ja konsultointi- ja koulutushankkeina. Hankesuunnitelman yhteenvedossa mainitaan lisäksi, että ohjelman menoja rahoitetaan valtiovarainministeriön toimintamenoista sekä momentilta 28.80.20 (kehittämisen- ja koulutustoiminta). Euromääriä ei kuitenkaan mainita. Hyvän projektihallinnon vastaisesti myöskään aikataulutusta ei varsinaisesti tehty. Todettiin vain, että ohjelma on hallituskauden mittainen ja suoritteita edellytetään ohjelmakauden aikana. Vaikutuksia ohjelmalta odotettiin vuosina 2005–2015. Edelleen hyvään projektinhallintaan kuuluisi, että toteutusta ohjataan ja edistymistä seurataan systemaattisesti. Näin aiottiinkin tehdä. Hankesuunnitelmassa todettiin, että johtoryhmä seuraa osahankkeita ja että ohjelma raportoi valtiovarainministeriön laajennetulle johtoryhmälle valtiovarainministeriön keskeisten hankkeiden raportointisuunnitelman mukaisesti. Lisäksi oli suunniteltu, miten sisältötavoitteita seurataan: *"Ohjelma jättää loppuraporttinsa 31.12.2006 mennessä valtiovarainministeriölle."*

Tarkastuksessa on havaittu, että suunnitelmat seurannasta ja loppuraportoinnista ovat suurelta osin jääneet toteutumatta. Selitys tähän löytyy siitä, että toimenpideohjelman osahankkeet eivät toimineet hankemuotoisesti kovinkaan pitkään. Näin ei ollut paljoakaan seurattavaa. Loppuraportin tekemättä jättäminen liittyyneen samaan ongelmaan: siihen ettei ollut paljonkaan raportoitavaa vielä vuoden 2006 lopussa. Vuonna 2006 oli myös siirrytty kehys- ja budjettiprosessin menettelyihin, joiden yhteydessä raportointi tehtiin talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle. Toteuttajien näkemyksen mukaan raportoinnin tarvetta paikkasi se, että valtion tilinpäätöskertomukseen 2007 tuli tuottavuusraportointi.

Myös hankkeen jälkiseuranta tai -arviointi on osa hyvää projektin hallintaa. Hankkeen arvioinnista hankesuunnitelmassa todetaan vain, että arviointia täydennetään myöhemmin. Arviointi oli kuitenkin tarkoitus tehdä, ja se toteutuikin vuonna 2008. Arvioinnin tilaaja oli valtiovarain controller-toiminto. Arviointi lähti kuitenkin liikkeelle controller-toiminnon ja tuottavuusohjelman yhteisestä näkemyksestä, että ajankohta olisi sopiva arviointiin.

Näyttää siltä, että alun perin projektihallinnan malli oli sisäänrakennettuna tuottavuuden toimenpideohjelman hankesuunnitelmaan. Sitä mukaa kuin hankemainen toteutustapa alkoi osoittautua hedelmättömäksi ja hankkeiden toiminta hiipui, projektihallinnan mallista luovuttiin.

### 3.3.3 Hankekokonaisuuden hiipuminen

Tuottavuuden toimenpideohjelma kokonaisuutena päättyi virallisesti toimikautensa lopussa 31.12.2007, mutta kolme osahanketta päätettiin lopettaa jo 15.10.2004, vain vajaan vuoden toiminnan jälkeen. Tuolloin päätettiin osahankkeet Toimintojen ja voimavarojen käytön tehostamishanke, Tuottavuuden mittaamis- ja todentamishanke ja Hallinnonalojen tuottavuusohjelmahanke. Päättyessään osahankkeiden lopetuksesta Tuottavuuden toimenpideohjelman johtoryhmä totesi 15.10.2004: *"Seuraavat asettamispäätöksen mukaiset hankkeet lakkautetaan, koska niiden työ on järjestetty muulla tavalla."* Hallinnonalojen tuottavuusohjelmahankkeessa oli kyse hallinnonalojen tuottavuusohjelmiin tähtäävästä työstä. Toimintojen ja voimavarojen käytön tehostamishankkeesta ei jäänyt lainkaan virallista hankearkistoa ja Tuottavuuden mittaamis- ja todentamishankkeesta vain yksi kokousmuistio, joten niiden toiminnasta ei tarkastuksessa ole voitu muodostaa kuvaa. Tarkastuksessa ei nähty tarpeelliseksi lähteä selvittämään näiden hankkeiden aikaansaannoksia hankkeina. Molempien osahankkeiden toimialueella on kuitenkin tehty kehittämistyötä: tuottavuuden mittaamista on kehitetty ja toimintoja ja voimavarojen käyttöä on pyritty tehostamaan niin sanottujen konsernihankkeiden avulla (talous- ja henkilöstöhallinto, tietohallinto, hankintatoimi ja toimitila- ja kiinteistöhallinto ja -palvelut).

Kolmesta muusta osahankkeesta osahanke Julkisen palvelutuotannon tehostamishanke toimi muodollisesti vuoden 2007 loppuun asti, mutta tosiasiallisesti senkin aktiivinen kausi päättyi vuoden 2004 aikana. Viides osahanke, Julkisen palvelutuotannon tuottavuusohjauksen kehittämishanke, sai 15.10.2004 hieman uudistetun toimeksiannon uudella nimellä: Peruspalvelujen tuottavuusohjauksen kehittämishanke. Arkistomateriaalin perusteella hankkeen toiminta hiipui vuoden 2006 aikana. Julkisen palvelutuotannon tehostamishanke pyrki löytämään julkisen palvelutuotannon tehostamiskeinoja ja teetti selvityksiä kuntien palveluista, mutta hahmottelee myös yleisiä tuottavuuden kehittämiskeinoja julkisella sektorilla. Tuottavuusohjauksen kehittämishanke rajautui selvemmin kuntasektorin tuottavuuskysymyksiin, ja sen puitteissa myös tehtiin pohjatyötä kunta- ja palvelurakennemuutoksen eli PARAS-hankkeen käynnistämiseksi. Osahanke Tuottavuusyhteistoiminta oli ainoa, jonka toiminta aktiivisesti jatkui vuoden 2007 loppuun asti, joskin sen toiminta aktivoitui vasta vuosina 2006–2007. Sen tehtävänä oli toimia valtiovarainministeriön ja valtion henkilöstöä edustavien henkilöstöjärjestöjen yhteistoimintafoorumina, ja samalla idealla on jatkanut Tuottavuusohjelman yhteistyöryhmä toimikaudella 1.10.2008–31.12.2010.

Hankemuotoisen ohjelman toimeliaisuutta voidaan arvioida hankkeeseen nimettyjen ohjausryhmien aktiivisuudella. Tuottavuuden toimenpideohjelman johtoryhmä kokoontui alkuvaiheessa aktiivisesti, seitsemän kertaa vuoden aikana, mutta sen viimeiseksi kokoukseksi jäi kokous 15.12.2004. Tämä ilmentäneekin sitä, että kun puolet ohjelman hankkeista lopetettiin, hankkeita koordinoivalle ryhmälle ei nähty enää tarvetta. Hallinnonalojen edustajista koostuva seurantaryhmäkin hiipui alkuunsa: se kokoontui kerran vuonna 2003 ja kaksi kertaa vuonna 2004. Sen jälkeen hallinnonalojen edustajia koottiin yhteen pari kertaa tuottavuusseminareihin. Kun tuottavuusohjelmasta tuli osa kehys- ja budjettiprosessia henkilötyövuosivähennystavoitteineen, hallinnonalojen tuottavuusyhdyshenkilöille on pidetty yhteisiä informaatiotilaisuuksia valtiontalouden kehyyksiin liittyen. Lisäksi tuottavuusohjelmaa on käsitelty kansliapäällikkökokouksissa ja ministeriöiden talouspäällikkökokouksissa<sup>65</sup>, mutta nämä keskustelut on pääosin organisoitu ilman tuottavuusohjelman ohjausta. Tuottavuuden toimenpideohjelman ohjausryhmä puolestaan kokoontui asiakirja-aineiston mukaan kerran vuonna 2004, 2005 ja 2006 ja kaksi kertaa vuonna 2007. Sen rooliksi voi nähdä kuntasektorin yleisesti sekä kuntien ja valtion suurimpien palkansaajajärjestöjen sitouttamisen tuottavuusteemaan, eikä se siten ollut Tuottavuuden toimenpideohjelmaa varsinaisesti ohjaava ryhmä.

Kaiken kaikkiaan hankemuotoinen Tuottavuuden toimenpideohjelma näyttää hiipuneen alkuunsa ja suurin osa hankemuotoisesta toiminnasta tapahtui ensimmäisen vuoden aikana. Toiminnan hiipumista on tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa selitetty sillä, että kehys- ja budjettiprosessiin siirtymisen rinnalle ei sopinut muuta ohjausjärjestelmää. Tämä liittyy siihen, että budjettiosastolla on esittelyoikeus hallitukselle ja se myös pitää kiinni viimekätisestä kannanmuodostusoikeudestaan. Voidaan kuitenkin kysyä, eikö olisi ollut mahdollista jatkaa jonkinlaista asiantuntijaryhmien toimintaa siten, että tuottavuustoimenpiteiden valmisteluun olisi ollut käytettävissä laajempi asiantuntemus. Tähän kysymykseen vastattiin tarkastuksessa saatujen haastattelutietojen pohjalta siten, ettei hankemuotoisen toiminnan loppumisella välttämättä ollut suurta merkitystä käytettävissä olleen asiantuntemuksen syvyyteen ja laajuuteen.

Ensimmäisenä syynä tähän oli se, että 40 prosenttia ensimmäisen vaiheen (vuosien 2007–2011) tuottavuustoimenpiteistä liittyy niin sanottuihin tukipalveluihin. Valtiovarainministeriössä toimii ValtIt-yksikkö, ja budjettiosastolla on muista konsernihankkeista vastaavia virkamiehiä. Konserni-

---

<sup>65</sup> *Tuottavuusyhdyshenkilöistä suurin osa on ministeriöiden talousjohtajia.*

hankkeet rajattiin tarkastuksen ulkopuolelle, joten arvioita siitä, kuinka hyvin niihin liittyvää tukea on ollut saatavilla, ei voida esittää.

Toiseksi hankkeiden lakkauttaminen ei merkinnyt sitä, että hankkeisiin nimetyt henkilöt eivät olisi enää olleet käytettävissä. Siinä vaiheessa, kun tuottavuustoimenpiteitä alettiin kartoittaa valtiovarainministeriön sisäisessä käsittelyssä hallinnonalakohtaisesti, valtiovarainministeriön eri osastojen soveltuvia asiantuntijoita pyydettiin mukaan. Nopeasti kuitenkin havaittiin, että riittävän syvällistä hallinnonalakohtaista asiantuntemusta oli vain vähän ja se oli keskittynyt pääosin valtiovarainministeriön budjettiosaston sektorihenkilöille. Koska tuottavuuspotentiaalien etsintäprosessiin palataan vielä luvussa 3.4.3, riittää tässä yhteydessä todeta, että hankemuotoisen toiminnan loppumisella ja tuottavuusohjelman siirtymisellä lähinnä vain budjettiosaston harteille ei ole ollut kovinkaan suurta merkitystä siihen, millaista asiantuntemusta ohjelmalla on ollut käytettävissä. Se, että tuottavuusohjelmasta tuli kehys- ja budjettiosaston asia henkilötyövuosivähennyksineen, merkitsi kuitenkin sitä, että samalla suljettiin pois suurempaan omaehtoisuuteen perustuvien etenemistapojen mahdollisuuksia.

Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella siirtyminen pakottavampaan menettelyyn oli kuitenkin tilanteen sanelema ainoa mahdollinen toimintatapa, kun ensimmäiset hallinnonalojen tuottavuusohjelmat olivat hyvin vaatimattomia eikä niiden pohjalta olisi saavutettu hallituksen pitkän aikavälin finanssipolitiikan strategian tavoitteita. Hallituksen kehyspäätöksen myötä vuonna 2005 tuottavuusohjelma sai hallinnonalojen kannalta katsottuna aivan uudenlaisen painoarvon: siitä oli tullut hallituksen politiikkaa eikä se ollut enää pelkästään valtiovarainministeriön hanke. Valtiovarainministeriötä ohjelmasta kuitenkin syytettiin, ja tuottavuusohjelma sai hallinnonaloilla leikkausohjelman leiman, mikä ei ollut eduksi sen tavoitteelle parantaa tuottavuutta.

### 3.3.4 Miksi hankekokonaisuus asetettiin?

Miksi tuottavuuden edistämiseksi asetettiin hankemuotoinen toimenpideohjelma? Vaihtoehtoisia tulkintoja voidaan esittää kaksi. Ensimmäisen tulkinnan mukaan ohjelman aluksi edettiin hallinnon kehittämisen lähtökohdista ja vasta silloin, kun törmättiin umpikujaan, ymmärrettiin, että suuremmat keinot ovat tarpeen. Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella hankemuotoisen organisoinnin yksi tärkeä tavoite oli saada kytettyä tavanomaista tiiviimmin mukaan valtiovarainministeriön eri osastojen asiantuntijoita. Lisäksi haluttiin kytkeä mukaan muiden ministeriöiden edustajia ja henkilöstöjärjestöjä. Organisoinnilla tavoiteltiin siis osastora-

jat ylittävää yhteistyötä, kuitenkin siten, että ministeriöitä lähestyttiin hallinnon kehittämisosaston rationalisointitradition näkökulmasta laatimalla muistioita, joissa osoitettiin tuottavuusohjelman tarpeellisuus ja pyydettiin ministeriöitä laatimaan suunnitelmat, miten ne omalta osaltaan toteuttavat tuottavuuden parantamistavoitetta. Kun ymmärrettiin, ettei näin etenemällä päästä tavoiteltuihin tuloksiin<sup>66</sup>, tulivat pohdittavaksi henkilötöyvuosivähennykset.

Toisen mahdollisen tulkinnan mukaan suuremmat keinot olivat heti aluksi ministeriössä harkinnassa, mutta näitä ei esitetty, koska siirtymistä henkilötöyvuosileikkauksiin ei olisi poliittisesti hyväksytty.

Tarkastuksessa analysoidun asiakirja-aineiston ja haastattelujen perusteella tukea löytyy molemmille tulkinnolle, mutta ristiriitaisuuksien vuoksi välimuotoinen tulkinta lienee kuitenkin lähimpänä tapahtunutta. Tulkinnan mukaan aluksi toivottiin, että tuottavuuden parantamistavoitteet voidaan saavuttaa hallinnonalojen tuottavuusohjelmien avulla. Tuottavuuskehitys ja kilpailukyky tavoitteiksi -raportissa tuottavuustavoitetta ja määrällisiä tavoitteita pohdittiin monelta kannalta. Raportissa päädyttiin siihen tulokseen, että ensin voidaan asettaa ohjelmallinen tavoite ja sitten, kun hallinnonalat ovat selvittäneet omat mahdollisuutensa tuottavuutta lisääviin toiminnallisiin ja rakenteellisiin muutoksiin, voidaan siirtyä kehys- ja budjettiohjaukseen viimeistään vuonna 2006. Hallinnonalojen oman selvitystyön tulos jäi kuitenkin vähäiseksi, ja henkilötöyvuositavoitteet jouduttiin ottamaan käyttöön uudistuksia vauhdittamaan. Valtiovarainministeriön perustelujen avuksi ilmestyi OECD:n esittämä uhkaskenaario siitä, miten julkinen sektori vie pahimmillaan seitsemän kymmenestä nuoresta työmarkkinoille tulevasta lähivuosisikymmeninä. Henkilöstön vähentäminen nähtiin välttämättömäksi, mutta samalla toivottiin, että henkilötöyvuositavoitteet vauhdittaisivat tuottavuutta lisäävien toimien etsintää, mikä oli aiemmin alkanut hallinnonaloilla hitaasti.

---

<sup>66</sup> Haastattelujen lisäksi dokumentaatiotakin asiasta löytyy. 16.8.2004 Tuottavuuden toimenpideohjelman johtoryhmän muistiossa todettiin: "ministeriöiden oma-aloitteisuuteen luotettu liikaa – tarvitaan enemmän ohjausta", ja 16.12.2004 Tuottavuuden toimenpideohjelman johtoryhmän keskustelussa todettiin, että hallinnonalojen tuottavuusohjelmissa ei yleensä kerrota, mitä tehdään tuottavuuden kehittämiseksi.

## 3.4 Henkilötyövuosivähennystavoitteet

### 3.4.1 Kokonaistason mitoitus

Henkilötyövuosivähennystavoitteesta on tullut tuottavuusohjelmaa hallitseva käsite. Hallituksen kehyspäätökseen 11.3.2005 kirjattiin, kuinka suurta henkilöstön vähennystä kahden prosentin tuottavuuden nousu edellyttää. Tavoitteena tuolloin oli kahden prosentin tuottavuuden kasvu, ja tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen mukaan henkilötyövuosivähennystavoite onkin määräytynyt tuosta tavoitteesta käsin. Henkilöstön vähentämisestä tuli hallitseva tavoite kehyspäätöksen jälkeen.

Valtiovarainministeriön mukaan kahden prosentin tuottavuustavoitetta etsittiin siten, että tarkoituksena oli löytää luku, joka ei olisi liian kunnianhimoinen, riskialtis tai vaikeasti perusteltava. Tuottavuustavoite perustui menneen tuottavuuskehityksen arviointiin, paitsi kansantaloudessa yleensä niin myös palvelualoilla erikseen. Valtiovarainministeriössä ei uskottu, että valtionhallinnossa voitaisiin päästä yhtä hyvään tuottavuuskehitykseen kuin esimerkiksi pankki- ja vakuutusosalalla, mutta nähtiin kuitenkin, että monet valtionhallinnon prosessit ovat sellaisia tietoprosesseja, joita voidaan tehostaa paljonkin kehittämällä informaatioteknologiaa. Valtiovarainministeriössä oltiin melko luottavaisella mielellä, ettei kahden prosentin tuottavuustavoite olisi liian korkea.

Tarkastuksen asiakirja-aineistosta käy ilmi, että kahden prosentin tavoite oli esillä jo vuoden 2002 lopussa. Se mainitaan Valtionhallinnon kilpailukyvyyn ja tuottavuuden parantaminen -hankkeen pöytäkirjassa 23.12.2002: *"...sovittiin, että tuottavuustavoitteeksi kirjataan alustavasti 2 %"*. Pöytäkirja ei kerro perusteluja kahden prosentin tavoitteelle, mutta voidaan todeta, että hankeryhmä keskusteli tuottavuuden kasvutavoitteen asettamisesta. Ryhmä totesi, että *"henkilöstömäärätavoite ei ole toimiva tässä yhteydessä, vaan parempi olisi asettaa tavoitteeksi kokonaistuottavuuden kehittymistä koskeva prosenttiluku"*. Tämän luvun ongelmaksi todettiin sen mittaamisen vaikeus. Pöytäkirjan mukaan samaa tavoitetta kaikille hallinnonaloille pidettiin hyvänä, mutta ministeriöt päättäisivät itse, koska se kohdennettaisiin. Tällä tavoin haluttiin vastuuttaa ministeriöt. Kahden prosentin tavoitetta ei kuitenkaan kirjattu hankkeen raporttiin maaliskuussa 2003, mikä johtunee siitä, että tavoite ei voisi olla vuositasoinen, vaan 4–8 vuoden jännteelle asetettava. Seuraavan kerran kahden prosentin tavoite tuli asiakirjoissa esiin vasta 11.3.2005 kehyspäätöksessä.

### *Miksi juuri 17 500 henkilötyövuoden vähentäminen?*

Kuinka kahden prosentin tuottavuuskehityksestä päästiin siihen, että vain puolet vapautuvista valtionhallinnon työpaikoista täytetään? Miten voitiin perustella 11.3.2005 hallituksen kehyspääatöksen tavoitetta 17 500 henkilötyövuoden vähentämisestä? Tavoitetta ei suoraan mainita hallituksen kehyspääatöksessä tai sen perustelumuietiossa.

Hallitus linjasi 11.3.2005 kehyspääatöksessään, että *"keskimäärin puolet valtion henkilöstön poistuman johdosta vapautuvista työpaikoista täytetään"*. Hallitus ilmoitti poistuma-arvioksi vuoteen 2011 mennessä noin 35 000 henkilöä; näin tavoitteeksi saadaan 17 500 henkilötyövuoden vähennys. Luku oli myös esillä hallituksen iltakoulussa 30.11.2005. Tarkastuksessa haastateltujen mukaan kyse ei kuitenkaan ollut siitä, että 17 500 henkilön vähentämistavoite olisi syntynyt "puolet poistumasta" -periaatteella, vaan pohdinta lähti liikkeelle siitä näkemyksestä, että tuottavuutta on parannettava. Kun mahdollista tuottavuuden nostamistavoitetta "haarukoitiin", päädyttiin kahteen prosenttiin siten, kuin edellä on kuvattu. Tämän jälkeen tarkasteltiin toimintamenojen menorakennetta ja päädyttiin siihen, että on pyrittävä työn tuottavuuden parantamiseen ja että on asetettava henkilöstön vähentämistavoite, jotta tuottavuus paranisi. Tarkastuksessa ei ole voitu jäljittää sitä, millaisella laskukaavalla henkilöstön vähentämistavoitteeseen on päädytty, mutta laskutapaa voidaan mallintaa kahden prosentin vähennystavoitteen avulla.

Ei ole tarkkaa tietoa siitä, mikä valtion henkilöstöluku on ollut alkuvuodesta 2005, kun hallituksen kehyspääatöstä on valmisteltu. Kuitenkin kehyspääatöksessä 35 000 henkilön poistuman ilmaistiin vastaavan vajaata 29:ää prosenttia palveluksessa olevien määrästä. Tämä osuus tarkoittaisi 120 690:n suuruista henkilömäärää. Koska valtiovarainministeriö on myöhemmin, 28.10.2005 tuottavuusohjelman valmisteluvaiheessa käyttänyt henkilömäärälukua 122 706, on seuraavaan laskelmaan valittu pohjaluvuksi 122 000 henkilöä. Kahden prosentin vuotuinen tuottavuustavoite henkilöstövähennykseksi muutettuna merkitsisi sitä, että vuosien 2005–2011 aikana henkilöstö vähentyisi 122 000:sta 105 911 henkilöön eli vähennystä olisi ollut 16 089 henkilöä. Mikäli laskelma olisi tehty karkeasti huomioiden vain vuosien määrä ja kahden prosentin vähentämistavoite mutta ei sitä, että pohjaluku on joka vuosi pienempi, 14 prosenttia pohjaluvusta tuottaisi luvun 17 080.

Täsmälleen kahden prosentin vähennys vuosittain olisi johtanut runsaan 16 000 henkilön vähennystarvearvioon. Tämän lisäksi ohjelmassa on otettu huomioon eläköityminen ja muu luonnollinen poistuma. Hallituksen iltakoululle 30.11.2005 esitetty valtiovarainministeriön tarkka poistumaluku oli 35 928, joskin alkuvuodesta 2005 poistuma-arvio on voinut olla



pienempi. Kehyspäätöksessä 11.3.2005 esiintyi työvoimapoistumarviona pyöristetty luku 35 000 ja vähennystavoite ilmaistiin muodossa: *"Hallitus asettaa tavoitteeksi valtion toiminnan tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämisen siten, että seuraavan vaalikauden loppuun mennessä keskimäärin puolet valtion henkilöstön poistuman johdosta vapautuvista työpaikoista täytetään."* Esitys antaa käsityksen siitä, että puolet poistumasta olisi ollut päätöksentekoa ohjaava sääntö. Edellistä tavoiteilmaisua täydennettiin seuraavasti: *"Tämä merkitsee koko kaudella keskimäärin runsaan 2 prosentin vuosittaista henkilöstömäärän vähennystä ja vastaavaa tuottavuuden nousua."* Täsmennys antaa ymmärtää, että runsaan kahden prosentin vuotuinen vähennystavoite ja tuottavuustavoite olisivat muodostuneet vasta "puolet poistumasta" -päätöksen jälkeen. Näin ei kuitenkaan tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen mukaan ole ollut, ja kahden prosentin tavoitteen esiintyminen jo mainitussa valmisteluhankkeen pöytäkirjassa 23.12.2002 kertoo siitä, että täsmällisen vähennysluvun muodostuminen on lähtenyt liikkeelle kahden prosentin tavoitteesta. Kun sen yhteensopivuutta luonnolliseen poistumaan on tarkasteltu, on havaittu, että "puolet poistumasta" vastaa suurin piirtein tavoiteltua tuottavuuden kasvua. Henkilöstön vähennystavoite oli määräytynyt siten kahden prosentin tuottavuustavoitteesta käsin eikä toisinpäin.

Kahden prosentin tuottavuustavoitteen realistisuus voidaan asettaa kyseenalaiseksi siihen liittyvän olettamuksen takia: miksi henkilöstömäärän vähentyminen siirtyisi samassa suhteessa tuottavuuden kasvuksi? Käytännössä näin ei tuottavuustilastojen perusteella näyttäisi käyneenkään edes työn tuottavuuden osalta (ks. luku 3.5.1). Kun myös pääomapanoksen käyttö vaikuttaa tuottavuuteen, voidaan kysyä, tarkoitettiinko valtiovarainministeriössä todella, että vaikuttamalla työn tuottavuuteen vaikutettaisiin samassa suhteessa kokonaistuottavuuteen. Olisiko hallituksen tavoitteen pitänyt oikeammin olla muotoa: *"Tämä merkitsee koko kaudella keskimäärin runsaan 2 prosentin vuosittaista henkilöstömäärän vähennystä ja vastaavaa työn tuottavuuden nousua"*? Hallituksen strategia-asiakirjassa 5.12.2007 tavoitemuotoilu sisälsikin täsmennyksen *"työn tuottavuuden nousu"*<sup>67</sup>.

### *Miksi 9 645 henkilötyövuoden vähennys?*

Edellä on pyritty jäljittämään ja löytämään perusteita sille, mistä syntyi valtion tuottavuusohjelman alkuperäinen 17 500 henkilön vähennystavoite.

---

<sup>67</sup> *Strategia-asiakirjan kohdassa "Julkisen palvelutuotannon tuottavuus" tavoitteeksi mainitaan "julkisten menojen kasvun hillintä ja työn tuottavuuden nousu".*

te. Koska tavoite esiintyi vain vuoden ajan hallituksen päättäessä kehyspäättöksessään 23.3.2006 uudesta henkilöstövähentämistavoitteesta, on perusteltua kysyä, mistä syntyi luku 9 645. Luvun perusteluaineistona ovat olleet ministeriöiden esittämät tuottavuusohjelmat. Valtiovarainministeriössä 27.10.2005 päivätyn taulukon mukaan ministeriöt esittivät vuoden 2005 tuottavuusohjelmissaan 5 358 henkilötövuoden vähenemiseen johtavat suunnitelmat<sup>68</sup>. Valtiovarainministeriö esitti oman arvionsa, joka oli 10 840 henkilötövuoden vähennys. Tämä perustui osin ministeriöiden esittämien toimenpiteiden "kehittämiseen"<sup>69</sup> ja osittain myös valtiovarainministeriössä laadittuihin arvioihin talous- ja henkilöstöhallinnon sekä tietohallinnon vähennysmahdollisuuksista. Lisäksi valtiovarainministeriössä arvioitiin 30.11.2005 iltakoulukäsittelyä varten,<sup>70</sup> että "tuottavuutta pystytään tämän lisäksi edelleen parantamaan merkittävästi siten, että valtion henkilöstötarve pienenee kehyspäättöksen tavoitteen mukaisesti kaikkiaan 17 500:lla vuoteen 2011 mennessä". Näitä valtiovarainministeriön arvioinnin perusteluja käsitellään luvussa 3.4.3.

Valtiovarainministeriön kehysvalmistelussa oli vielä 3.2.2006 esillä henkilöstövähennyslukuna 16 062, kun 23.3.2006 hallitus päätti 9 645:stä. Valtiovarainministeriön virkamiesvalmistelussa syntyneistä listoista jäivät poliittisen harkinnan jälkeen jäljelle 9 645 henkilötövuoden vähennykset. Poliittisen käsittelyn tuloksena sekä poistettiin ongelmalliseksi nähtyjä toimenpiteitä että maltillistettiin tavoitteita. Voidaan siis sanoa, että 9 645 henkilötövuoden vähennystavoite 23.3.2006 kehyspäättöksessä on selkeästi poliittisen harkinnan tulosta. Valtiovarainministeriön virkamiehillä oli pyrkimys mahdollisimman lähelle alkuperäistä 17 500:n vähennystavoitetta, koska tavoitteesta tinkiminen merkitsisi sitä, ettei kahden prosentin tuottavuustavoitetta saavutettaisi eikä työvoiman tarjonnan vähenemiseen sopeutumistavoite etenisi toivotussa määrin. Useimmilla ministeriöillä sen sijaan oli pyrkimys saada itselleen henkilöstötyövuosivähennyksissä mahdollisimman pienet tavoitteet, sillä vielä poliittisen harkinnan jälkeenkin alentuneen luvun jälkeen ministeriöiden tuottavuusohjelmissaan esittämät luvut jäivät keskimäärin 28 prosenttia alle hallituksen kohdentaman tavoitteen (taulukko 5).

---

<sup>68</sup> Luvusta puuttuvat ainakin opetusministeriön yliopistoille esittämät 1 500 henkilötövuoden vähennykset, mistä syystä taulukossa 5 kokonaismäärä on suurempi eli 6 902.

<sup>69</sup> "...joita edelleen kehittämällä ja asettamalla niille uudelleen arvioituja henkilöstömäärän vähentämistä koskevia tavoitteita", Valtiovarainministeriö, Tuottavuuden toimenpideohjelma 1.11.2005.

<sup>70</sup> Valtiovarainministeriö, P.M. Julkisten palvelujen tuottavuusohjelman toimeenpano. Hallituksen iltakoulu 30.11.2005.

**TAULUKKO 5. Ministeriöiden tuottavuusohjelmassaan esittämien henkilötyövuosivähennyspäästösten ja hallituksen päättämien vähennysten välinen ero.**

	Ministeriön tuottavuusohjelma 2005	Kehyspäättös 23.3.2006	Näkemysero (%)
OPM	1 612	1 300	+24
MMM*	500	580	-14
SM	803	960	-16
YM	207	250	-17
UM	103	133	-23
VM	1 239	1 630	-24
OM*	500	720	-31
PLM	1 200	1 860	-35
TM	197	380	-48
KTM	342	700	-51
VNK	9	22	-59
LVM*	140	480	-71
STM	50	340	-85
Kohdentamattomat		290	
<b>Yhteensä</b>	<b>6 902</b>	<b>9 645</b>	<b>-28</b>

\* Niistä kuudesta hallinnonalasta, jotka olivat tarkastuksessa tarkemman tarkastelun kohteena, voidaan havaita, että joulukuun 2005 TTS:ssä MMM:n esittämä luku oli 361, minkä vuoksi todellinen näkemysero oli -38 %, ja OM:n esittämä luku 670 ja todellinen näkemysero vain -7 %. LVM:n TTS:ssä luku 140 oli nettovähennemä siten, että ilman Rautatieviraston ja Ilmailuhallinnon perustamista vähennys olisi ollut 305.

Taulukko 5 perustuu valtiovarainministeriössä koottuun yhteenvedoon ministeriöiden tuottavuusohjelmassaan esittämistä luvuista.<sup>71</sup> Taulukossa kuvattu näkemysero ei kuvasta neuvottelutilanteen eroa vaan sitä, mihin ministeriö omassa tuottavuusohjelmassaan ennen neuvotteluja oli valmis ja mihin lopputulokseen hallitus päätyi. Neuvottelujen alkutilanteessa valtiovarainministeriö lähti liikkeelle huomattavasti suuremmilla luvuilla kuin hallituksen päättämät.

<sup>71</sup> *Hallinnonalojen tuottavuusohjelmien hankkeet ja keskeiset tunnusluvut vuonna 2005.*

Opetusministeriö on ainoa, joka esitti tuottavuusohjelmassaan suurempaa vähennyksilukua kuin mihin poliittisella tasolla oltiin valmiita. Kyse oli yliopistojen vähennyksistä. Erityisen haluton esittämään vähennyksiä hallinnonalalleen oli sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, jonka oma esitys oli vain 15 prosenttia hallituksen kehyspäätöksen luvusta. Ministeriöiden esitysten ja lopullisten henkilötyövuosivähennyksilukujen välillä ei kuitenkaan tule nähdä suoraa vastaavuutta, sillä ministeriöiden esityksissä oli paljon vaihtelevuutta sen suhteen, kuinka vakavasti otettavia ne valtiovarainministeriön mielestä olivat eli missä määrin ministeriön esittämä toimenpide ja sen vaikutukset voitiin ottaa huomioon valmistelussa. Hallinnonalakohtaisten tuottavuusohjelmien valmistumisen jälkeen käytiin vielä neuvottelevia valtiovarainministeriön ja ministeriöiden välillä, jolloin päästiin lähemmäs yhteisymmärrystä. Lopulliset luvut ovat kuitenkin poliittisen harjoituksen tulosta.

*Miksi 4 800 henkilötyövuoden vähennys?*

Hallitus vaihtui 19.4.2007, ja valtiovarainministeriössä oli halukkuutta kuroa umpeen kuulua, joka jäi alkuperäisen tavoitteen ja 23.2.2006 päätetyn 9 645 henkilötyövuoden väliin. Heti toukokuussa hallituksen kehyspäätöksessä 25.5.2007 mainittiin henkilötyövuosiluku 4 800, vaikka hallinnonaloille kohdennettuna se tuli vasta 13.3.2008 kehyspäätöksessä. Kehyspäätöksen muotoilu kertoo siitä, että luku päätettiin ennen kuin tiedettiin, millä toimenpiteillä siihen pyritään: *"Hallitus tarkastelee tuottavuustoimia koskevia uusia ehdotuksia loppusyksystä 2007 ja tekee päätökset lisätoimista kevään 2008 kehysten yhteydessä. Hallitus tähtää siihen, että uusilla toimenpiteillä voidaan tuottavuutta parantaa siten että valtion henkilöstömäärä supistuu edelleen 4 800 henkilötyövuodella."* Täysin vailla pohjaa luku ei tietysti ollut, sillä aiemmasta 17 500 henkilötyövuoteen tähtäävästä valmistelusta oli jäänyt toimenpiteitä toteuttamatta. Ne olivat lähinnä sellaisia, joilla ei ollut poliittisia edellytyksiä aiemmassa vaiheessa. Myös ministeriöt itse olivat esittäneet sellaisia toimenpiteitä, jotka eivät saaneet poliittista hyväksyntää. Toisaalta valtiovarainministeriössä myös epäiltiin, että ministeriöt eivät ole tuoneet esiin kaikkia hankkeitaan. Lisäksi uudessa hallitusohjelmassa oli linjauksia aluehallinnon kehittämisestä, sektoritutkimuksen uudistamisesta ja virastojen uudelleen järjestelyistä, joihin ajateltiin liittyvän tuottavuuspotentiaalia. Samaten uusi hallitus suhtautui myönteisemmin tukipalvelujen hankkimiseen ostopalveluina.

Miksi luku kuitenkin on juuri 4 800 henkilötyövuotta? Tähän ei yksiselitteistä vastausta tarkastuksessa tehdyistä haastatteluista saanut. Yksi pe-

ruste on voinut olla se, että se on puolet aiemmasta tavoitteesta, esiintyyhän 9 645 henkilötyövuosivähennystavoite usein muodossa 9 600. Haasteltavienkin joukossa on erilaisia näkemyksiä ja erilaisia muistikuvia siitä, mistä luku 4 800 tuli. Jotain kertonee se, että eräs haastateltava muisti luvun mainitun jo hallitusohjelmassa, vaikka siellä sitä ei mainittu. Kun hallitusohjelma on päivätty 19.4.2007 ja kehyspäättös 25.5.2007, tämä väärä muistikuva saattaa kertoa siitä, että luku 4 800 on kuitenkin tosiasiallisesti jo päätetty hallitusneuvotteluissa. Sama haastateltava arvioi, ikään kuin hallituksen ajattelua selventääkseen, että 4 800 on puolet 9 600:sta, kun tiedettiin, että pyrkiminen kohti alkuperäistä 17 500:aa olisi liian haastavaa mutta ei myöskään haluttu jäädä liian alhaiselle tavoitetasolle. Muistikuvien tueksi valtiovarainministeriöstä ei pystytty osoittamaan kirjallista materiaalia luvun 4 800 taustasta.

Sen jälkeen, kun 4 800 henkilötyövuoden taso oli jo päätetty, syksyllä 2007 valmisteltiin toimenpiteitä, ja siinä yhteydessä valtiovarainministeriön haarukka uusille toimenpiteille oli 5 010–7 060<sup>72</sup>. Ministeriöiden omat ehdotukset muodostivat tästä vain pienen osan, sillä kun valtiovarainministeriö pyysi ministeriöiden ehdotuksia 23.11.2007 mennessä, ministeriöistä vain puolet esitti tuottavuuden lisäämiseen perustuvia ehdotuksia henkilöstömäärästä, yhteensä noin 1 300 henkilötyövuoden verran<sup>73</sup>. Talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle 5.3.2008 valtiovarainministeriö esitti kaksi vaihtoehtoa, 6 017 henkilötyövuoden tai 4 836 henkilötyövuoden vähennykset<sup>74</sup>. Näin 13.3.2008 kehyspäättökseen olisi voinut tulla suurempikin luku kuin aiemmin päätetty, mutta hallitus ilmeisesti halusi pysyä aiemmassa päätöksessään.

Uusista toimenpiteistä on huomattava, että niiden toteuttamisen aikajänne on 2012–2015. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että alun perin uudet tavoitteet oli ajateltu hallituskaudelle ja vasta eduskunnan vastustus sai valtiovarainministeriön ja hallituksen ajoittamaan uudet toimenpiteet vuosille 2012–2015.

---

<sup>72</sup> Valtiovarainministeriön muistio 14.12.2007 talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle 18.12.2007.

<sup>73</sup> Valtiovarainministeriön muistio 14.12.2007 talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle 18.12.2007.

<sup>74</sup> Talouspoliittinen ministerivaliokunta 5.3.2008, liitetaulukot 1 ja 2. "Tuottavuustoimenpiteiden henkilöstövaikutukset hallinnonaloittain".

## *Yhteenveto*

Edellä esitetyn perusteella alkuperäinen henkilötyövuosivähennystavoite 17 500 pohjautui vuosittaiseen kahden prosentin tuottavuustavoitteeseen, joka sovitettiin yhteen eläköitymisen ja muun poistuman kanssa. Tällöin havaittiin, että kahden prosentin tavoite vuositasolla, vuodet yhteen laskien, on hyvin lähellä sitä lukua, jonka puolet poistumasta muodostaa. Kahden prosentin tuottavuustavoitteen ja siihen perustuvaa henkilötyövuosivähennystavoitteen asettamista voisi pitää hyvin perusteltuna, mikäli pystyttäisiin pitämään huolta siitä, että henkilöstön vähentäminen heijastuu suorassa suhteessa tuottavuuden kasvun kanssa, minkä voi asettaa kyseenalaiseksi. Lisäksi on perusteltua kysyä, pohdittiinko tuottavuuskäsitettä riittävästi tuottavuusohjelman alkaessa. Samoin on epäselvää, tavoiteltiinko kokonaistuottavuuden kasvua vai riittikö tavoitteeksi työn tuottavuuden kasvu.

Alkuperäinen henkilötyövuosivähennystavoite osoittautui kuitenkin poliittisesti liian kunnianhimoiseksi, kun alettiin toden teolla miettiä, millä hallinnonalojen toimenpiteillä näin suureen vähennykseen päästäisiin. Poliittisesti elinkelvottomien ehdotusten karsimisella ja tavoitteiden maltillistamisella päästiin lukuun 9 645. Tavoitteen asettaminen on ollut poliittinen päätös. Tarkastuskertomuksen luvussa 3.4.3 selvitetään, millaiseen valmisteluun päätös pohjautui.

Uusi hallitus päätti 4 800 henkilötyövuoden lisävähennyksistä. Mitoituksen peruste vaikuttaa tarkastuksen perusteella olleen epämääräinen. Taustalla näytti olleen jonkinlainen kohtuullisen toteuttamiskelpoisuuden pohdinta: noin puolet aiemmasta tavoitteesta. Tämän poliittisen päätöksen osalta tarkastuksessa ei ole ollut käytettävissä kirjallista valmistelumateriaalia, mikä johtuu ilmeisesti siitä, että luku on vain päätetty hallituksen ja valtiovarainministeriön johdon kesken. Kertomuksen luvussa 3.4.3 käsitellään kuitenkin sitä, miten luvusta päättämisen jälkeen on edetty.

### 3.4.2 Kohdentuminen hallinnonaloille

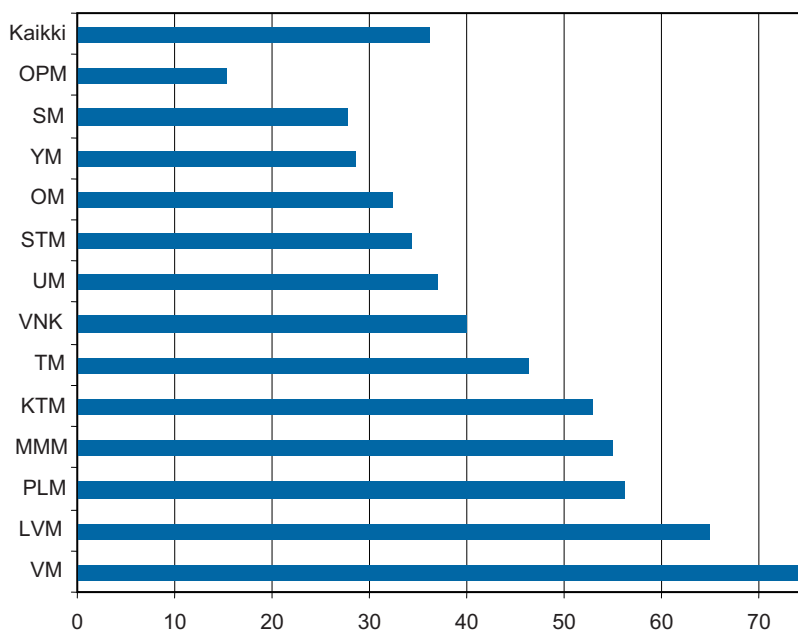
Julkisessa keskustelussa tuottavuusohjelma on saanut juustohöylän maineen. Kun hallitus ensimmäisen kerran linjasi henkilöstön vähentämistavoitteen kehyspäätöksessään 11.3.2005, tavoitteen muotoilu synnytti epäluulon juustohöylästä: *"seuraavan vaalikauden loppuun mennessä keskimäärin puolet valtion henkilöstön poistuman johdosta vapautuvista työpaikoista täytetään"*. Väitteellä ei ole todellisuuspohjaa sen osalta, miten vähennykset on kohdennettu eri hallinnonalojen kesken. Sen sijaan hallinnonalojen sisällä tilanne voi olla toinen (ks. luku 3.4.4). Vaikka tavoite

onkin ilmaistu muodossa "keskimäärin", ministeriöiden edellytettiin esittävän päivitetyissä tuottavuusohjelmissaan syksyllä 2005, miten hallinnonalan tuottavuushankkeet kattavat hallituksen vuosiksi 2005–2011 asetaman tavoitteen, että vain puolet henkilöstön luonnollisesta poistumasta korvataan rekrytoinnein<sup>75</sup>. Ilmeisesti valtiovarainministeriön todellinen aikomus ei kuitenkaan missään vaiheessa ollut näin mekaaninen, sillä valtiovarainministeriö totesi hallituksen iltakoululle 28.1.2004, että *"tuottavuuden kehittämistavoitetta ei ole tarkoituksenmukaista kytkeä mekaanisesti todennäköisiin poistumamääriin."* Tätä selitettiin sillä, että eläkepoistuma on alle puolet todennäköisestä kokonaisliikkuvuudesta ja se ajoittuu ja kohdistuu hyvin eri tavoin eri tehtäviin, toimintoihin, ammatti- ja koulutusryhmiin ja organisaatioihin. Iltakoulukäsittelyyn 30.11.2005 valtiovarainministeriö tarjosikin vähennyslukuja, jotka suhteutettuna poistumaan vaihtelivat valtioneuvoston kanslian 32,6 prosentista työministeriön peräti 81,9 prosenttiin. Työministeriön korkeaa prosenttiosuutta selittää se, että valtiovarainministeriön arvioissa sen vähennykset perustuivat pitkälti yhtiöittämiseen ja ostopalveluihin.

Kuviossa 2 on havainnollistettu hallituksen vuosiksi 2007–2011 päättämien henkilötyövuosivähennystavoitteiden jakautumista suhteessa kunkin hallinnonalan poistuma-arvioon 2007–2011. Vuoden 2006 kehyspäätöksen leikkaustavoite merkitsi sitä, että vuosien 2007–2011 vähennystavoite oli 36,1 prosenttia arvioidusta poistumasta kaikki hallinnonalat yhteen laskien ja hallinnonaloille kohdentamattomat vähennykset pois lukien. Mikäli vähennykset olisi kohdennettu tasan hallinnonaloille, olisi kaikilla hallinnonaloilla vähennysten osuus hallinnonalan poistumasta ollut 36 prosentin tienoilla. Vähennysten vaihtelu on kuitenkin suuri: opetusministeriön 15,3 prosentista aina valtiovarainministeriön 74,2 prosenttiin. Luvut kertonevat siitä, että opetusministeriön hallinnonala, käytännössä yliopistot, on ollut hallituksen erityinen huolenaihe. On koettu, ettei poistumaa voida hyödyntää yhtä laajamittaisesti kuin muilla hallinnonaloilla. Valtiovarainministeriön korkea prosenttiluku puolestaan saattaa kertoa siitä, että vähennystavoitteen valmistelusta vastanneella valtiovarainministeriöllä on ollut paras käsitys omasta tuottavuuspotentialistaan, ja se on siksi uskaltanut toimia suunnannäyttäjänä muille hallinnonaloille. Valtiovarainministeriön potentiaali on perustunut suurelta osin verotuksen automatisointiin. Juustohöyläväitteelle ei siis ole katetta ainakaan suhteessa hallinnonalojen poistumaan.

---

<sup>75</sup> Valtiovarainministeriö 26.4.2005. *Hallinnonalojen tuottavuusohjelmien tarkistaminen.*



**KUVIO 2. Henkilötyövuosivähennystavoitteen suhde kunkin hallinnonalan poistumarvion 2007–2011 (prosenttia) (Lukujen lähde: Hallituksen kehyspäättös 23.3.2006).**

Toinen henkilötyövuosien vähennysten kohdennusperiaate olisi ollut jakaa kokonaistavoite hallinnonaloille suhteellisesti henkilöstön määrän perusteella. Valtiovarainministeriö esitteli hallituksen iltakoululle 30.11.2005 taulukon, jossa 17 500 henkilötyövuoden vähennystavoite oli jaettu hallinnonaloittain. Taulukossa 6 on laskettu kyseisestä taulukosta poimituista luvuista, miten suunniteltu tavoite jakaantui hallinnonalojen kesken prosentuaalisesti, ja verrattu sitä henkilöstön jakautumiseen. Kyse ei siis ollut hallinnonaloja velvoittavasta kohdentumisesta, vaan taulukko kuvastaa valmistelun väliaikatilannetta. Todellisen kohdentumisen vertaamiseksi taulukkoon on otettu kehyspäättöksessä 23.3.2006 päätettyjen tavoitteiden jakauma, jota voidaan verrata väliaikatilanteeseen ja henkilöstön jakautumaan vuonna 2004.<sup>76</sup>

<sup>76</sup> Kehyspäättöksen ja iltakouluvalmistelun pohjatietona oli vuoden 2004 henkilöstömäärä (VM:n henkilöstötiedustelu 11/2004), koska uudempaa tietoa ei vielä ollut saatavilla. Henkilöstöluku kuvaa henkilöstön määrää, kun taas HTV-tavoite henkilötyövuosia.



**TAULUKKO 6. HTV-tavoitteen jakautuminen valmisteluvaiheessa ja 23.3.2006 kehyspäätöksessä (prosenttia).**

	Henkilöstö vuonna 2004 % hlö- tömääräs- tä	VM:n esitys iltakoululle 30.11.2005 % vähene- mästä	HTV-tavoite 23.3.2006 % vähene- mästä	11/2005- tavoite/ henki- löstö 2004	3/2006- tavoite/ henki- löstö 2004
VNK	0,2	0,2	0,2	10,8	7,9 (3,9)*
UM	1,3	1,6	1,4	17,0	8,1
OM	7,9	6,3	7,5	11,3	7,4
SM	14,6	12,3	10,0	12,0	5,3
PLM	14,7	14,3	19,3	13,8	10,3
VM	9,0	11,4	16,9	18,0	14,7
OPM	29,7	26,9	13,5	12,9	3,6
MMM	4,5	4,9	6,0	15,2	10,4
LVM	2,7	4,0	5,0	20,8	14,3
KTM	5,6	6,3	7,3	16,0	10,2
STM	3,4	4,0	3,5	16,8	8,2
TM	3,7	5,1	3,9	20,0	8,4
YM	2,6	2,8	2,6	15,4	7,8
Ei kohdennettu 290 htv 23.3.2006			3,0		
Yht.	100,0	100,0	100,0	14,2	7,8
N	122985	17 500	9 645		

\* Valtioneuvoston kanslian luku 22 sisälsi 11 valtioneuvoston kanslialle ja 11 muille hallinnonaloille.

Taulukon 6 kolmen ensimmäisen sarakkeen perusteella näyttää siltä, että tavoitteita ei ole kohdennettu hallinnonaloille mekaanisesti suhteellisen henkilöstöosuuden mukaan, mutta jossain määrin vastaavuutta kuitenkin löytyy. Kolme hallinnonala on saanut molemmissa vaiheissa pienemmän osuuden henkilötöyvuosivähennystavoitteista kuin niiden suhteellinen osuus valtion henkilöstömäärästä edellyttäisi. Tällaisia ovat opetusministeriö, sisäasiainministeriö ja oikeusministeriö. Muilla hallinnonaloilla suh-

teellinen osuus vähennyksistä on molemmissa vaiheissa ollut vähintäänkin yhtä suuri kuin hallinnonalan henkilöstön suhteellinen osuus<sup>77</sup>. Erityisen korkea osuus henkilötyövuosivähennystavoitteista suhteessa osuuteen valtion henkilöstöstä tuli lopullisessa kohdennuksessa valtiovarainministeriölle ja liikenne- ja viestintäministeriölle (seuraavina maa- ja metsätalousministeriö ja puolustusministeriö).

Taulukon 6 kaksi viimeistä saraketta vertaavat väliaikatavoitteen ja kehyspäättöksen velvoittavan tavoitteen suhdetta henkilöstön kokonaismäärään. Näiden lukujen tarkoitus on valottaa sitä, missä määrin henkilötyövuosivähennystavoitteiden asettamisessa on käytetty sellaista mekaanista prosentuaalista kohdennusta, jossa leikattaisiin tietty prosentiosuus henkilöstöstä. Tällaisesta ajattelusta löytyy merkkejä loppuvuodelta 2005, jolloin valtiovarainministeriössä laadittiin kooste hallinnonalojen tuottavuusohjelmista. Muistion kohdassa "jatkoasteet" todettiin: *"Lähtökohdana voidaan pitää sitä, että kaikkien hallinnonalojen olisi tuottavuusohjelmien avulla kyettävä vähentämään henkilöstöään 15 prosenttia vuoden 2004 henkilöstötilanteeseen nähden."* Käytännössä näin ei kuitenkaan ole tapahtunut. Alkuperäiseen 17 500 henkilötyövuoden tavoitteeseen tähtäävän valmistelun vaiheessa hallinnonalojen prosentuaaliset tavoitteet lähtötilanteen henkilöstömäärästä vaihtelivat 11 ja 21 prosentin välillä. Keskimäärin pyrittiin 14 prosentin vähenemään. Kokonaisuuden tasolla siis noudatettiin noin 15 prosentin tavoitetta, mutta hallinnonaloja ei kohdeltu mekaanisesti. Kun tavoitetta kehyspäättöksessä lievennettiin 9 645 henkilötyövuoteen ja se kohdennettiin hallinnonaloittain, keskimääräinen vähenemä oli 8 prosenttia vaihteluvälin ollessa vajaasta 4 prosentista lähes 15 prosenttiin.

Poliittisen päätöksenteon vaiheessa tavoitteiden<sup>78</sup> keskihajonta oli hieman suurempi kuin virkamiesvalmistelun tuloksena (3,40 > 3,17), mikä kuvastaa sitä, että poliittinen harkintavaihe korosti virkamiesvalmistelua voimakkaammin eri hallinnonalojen erilaista kohtelua. Siirryttäessä virkamiesvalmistelusta poliittiseen päätöksentekoon, erityisesti opetusministeriön ja työministeriön tavoitteissa tapahtui lieventymistä. Hallitus kohteli hellävaraisimmin opetusministeriötä (3,6 % henkilöstöstä), valtioneuvoston kansliaa (3,9 %), sisäasiainministeriötä (5,3 %) ja oikeusministeriötä (7,4 %). Valtioneuvoston kansliaa lukuun ottamatta hallituksen linja heijastaa yliopistojen erityiskohtelun lisäksi näkemystä siitä, että näillä

---

<sup>77</sup> Tosin puolustusministeriössä 30.11.2005 tavoite jäi hieman alle.

<sup>78</sup> Taulukon 6 kaksi viimeistä saraketta, vähennystavoitteen prosentuaalinen osuus hallinnonalan henkilöstömäärästä.

työvoimavaltaisilla hallinnonaloilla ihmistyön korvaaminen automatisoinnilla ja digitalisoinnilla ei merkittävässä määrin ole mahdollista.

Hallitus päätti kehyspäätöksessään kohdistaa suurimmat suhteelliset vähennystavoitteet valtiovarainministeriölle (14,7 %) ja liikenne- ja viestintäministeriölle (14,3 %), ja maa- ja metsätalousministeriö, puolustusministeriö sekä kauppa- ja teollisuusministeriö ovat tasavahvoina kolmansina (10,4–10,2 %).

Hallitus päätti 13.3.2008 uusista toimenpiteistä, joiden tulee johtaa yhteensä 4 800 henkilötyövuoden vähenemiseen vuosina 2012–2015. Kun lasketaan uusien toimenpiteiden prosenttiosuus aiemman kehyspäätöksen pohjaluvusta 122 985 henkilöä vuonna 2004, päästään tasan puoleen vuoden 2006 kehyspäätöksen tavoitteesta eli 3,9 prosenttiin. Hallinnonaloittain tarkasteltuna tilanne on jälleen hyvin vaihteleva. Tämä osoittaa sen, ettei juustohöyläajattelua ole esiintynyt, mutta kuten jäljempänä tulee esille, tietohallinnon ja talous- ja henkilöstöhallinnon osalta on esiintynyt mekaanista ajattelua. Kokonaistarkastelua hankaloittavat hallinnonalojen väliset toimialajärjestelyt, mutta yleisesti voidaan todeta, että kahden ministeriön, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön sekä ympäristöministeriön tavoite vuosille 2012–2015 oli suurempi kuin vuosien 2007–2011 tavoite.

Kokonaiskuva vuosien 2007–2015 henkilötyövuositavoitteen jakautumisesta hallinnonaloittain saadaan taulukosta 7. Lukujen lähteenä on valtiovarainministeriössä joulukuussa 2008 laadittu taulukko. Siinä ovat yhteistarkastelussa kaikki vuosille 2007–2015 päätetyt henkilötyövuosivähennystavoitteet siten, että vertailukohtana on vuoden 2006 lopun henkilöstömäärä ja nykyinen poistuma-arvio. Luvuissa on huomioitu ministeriöiden väliset henkilöstösiirrot. Tämä taulukko ei kuvaa sitä tietopohjaa, joka on ollut päätöksiä tehdessä, vaan jälkikäteistä kokonaishahmotusta siitä, minkä suuruiset henkilöstövaikutukset vähennyspäätöksillä yhteensä on eri hallinnonaloilla.

**TAULUKKO 7. Henkilötyövuosivähennykset suhteessa henkilöstöön 12/2006 ja luonnolliseen poistumaan vuosina 2007–2015 kehyspäätöksen 13.3.2008 tilanteen mukaisina.<sup>79</sup>**

	Hlöstö lkm 12/2006*	Htv-tav. 2007-2015	Htv-tav. % hlöstöstä	Poistuma hlöt yht. 2007–2015**	Htv-tav. % poistuma- 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

\* Jälkikäteen 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.

<sup>79</sup> *Luvut ovat alkuperäislähteestä, mutta sarakkeiden otsikointi poikkeaa siten, että tässä taulukossa käytetyn htv-tav. termin sijasta alkuperäisessä taulukossa käytettiin termiä tuot.tav.htv ja myös taulukon otsikko oli muotoa "Tuottavuusvähennykset suhteessa...". Lukujen lähde: Valtiovarainministeriö, budjettiosasto/Jaakko Kuusela 12.12.2008, Liite 3 talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle 16.12.2008.*

Molemmilla mittareilla, sekä suhteessa lähtötason henkilöstöön että poistuma-arvioon, leikkaukset ovat vähiten kohdistuneet yliopistoihin (Taulukko 7). Nämä on taulukossa erotettu opetusministeriön sektorista erikseen, sillä niiden asema muuttuu uuden yliopistolain myötä vuoden 2010 alusta. Toinen tuottavuusohjelman kevyesti kohteleva sektori on valtioneuvoston kanslia. Näiden lisäksi neljä sektoriministeriötä erottuvat joukosta, sillä ne jäävät molemmilla mittareilla alle keskiarvon: ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, sisäasiainministeriö ja opetusministeriö (ilman yliopistojakin). Kun tarkastellaan niitä hallinnonaloja, jotka ovat joutuneet suurimpien leikkausten kohteeksi, lista ei ole täysin identtinen molemmilla mittareilla. Prosenttiosuutena suhteessa henkilöstömäärään kovimmat leikkaukset kohdistuvat liikenne- ja viestintäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, ympäristöministeriön sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonaloihin. Prosenttiosuutena suhteessa poistumaan suurimman taakan kantavat työ- ja elinkeinoministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, ympäristöministeriö sekä valtiovarainministeriö.

Kuten edellä on erilaisten tarkastelujen avulla tullut esiin, hallinnonaloittaisessa kohdennuksessa ei kokonaisuutena ole ollut juustohöylän kaltaista mekaanista ajattelua. Sen sijaan joitakin osa-alueita on arvioitu mekaanisesti. Ainakin talous- ja henkilöstöhallinnosta vuoden 2006 kehyspäätöstä varten valtiovarainministeriö on arvioinut potentiaaleja mekaanisesti. Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosastolla laaditussa 24.10.2005 päivätyssä muistiossa "Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusten perustamisen vaikutukset hallinnonalojen henkilöstömääriin" todettiin: *"Edellä esitetyn perusteella talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusten perustamisen johdosta voidaan tehdä noin 30 % vähennykset hallinnonalojen henkilöstökehyksistä"*<sup>80</sup>. *Mekaanisesti lasketut vähennykset hallinnonaloittain ovat seuraavat:*". Tämä ei tietysti vielä osoita sitä, että mekaaninen ajattelu olisi ulottunut lopulliseen kohdennukseen asti. Ainakaan muistiossa ilmoitettu 2 433 henkilötyövuoden kokonaistavoite ei vastaa valtiovarainministeriön talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle 2.5.2006 esittämää lukua 1 700, mutta tavoitteen putoaminen heijastaakin yleistä kompromissiajattelua, mitä henkilötyövuosivähennys-tavoitteiden osalta tehtiin lähestyttäessä 23.3.2006 kehyspäätöstä.

Kehyspäätökseen 13.3.2008 puolestaan sisältyi jokaiselta hallinnonalalta kohdennettuja vähennyksiä tietohallintoon sekä talous- ja henkilöstöhallintoon. Talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa 18.12.2007 oli puollettu valtiovarainministeriön esitystä, jonka mukaan valtiovarainministeriö

---

<sup>80</sup> Muistion sanamuodosta huolimatta hallinnonalojen henkilöstökehyksellä tarkoitettiin talous- ja henkilöstöhallinnon sitomaa noin 8 000:ta henkilötyövuotta.

kokoaa kahdenkeskisiin kehysneuvotteluihin mennessä mittaluokaltaan 300–500 henkilötyövuoden mukaiset tuottavuustoimenpiteet talous- ja henkilöstöhallinnon kehittämisestä ja mittaluokaltaan 500–1 000 henkilötyövuoden vaikutuksiin johtavat tuottavuustoimenpiteet valtion tietohallinnon kehittämisestä. Kehyspäätöksessä toteutuneet luvut olivat 320 henkilötyövuotta talous- ja henkilöstöhallinnossa sekä 364 tietohallinnossa. Näiden osalta valtiovarainministeriö on arvioinut potentiaalit ja melko kaavamaisesti vastuuttanut vähennysosuudet ministeriöille.

### 3.4.3 Yhteys tuottavuuspotentiaaleihin: kokonaiskuva

Edellä henkilötyövuosivähennysten mitoitusta on käsitelty lähinnä numeerisena asiana. Varsinainen kysymys kuuluu kuitenkin, perustuivatko luvut tuottavuuspotentiaaliin. Mikäli vähennysten takana on aitoja tuottavuustoimenpiteitä, ei ole suurta merkitystä sillä, onko ensisijainen tavoite vähentää henkilöstöä vai parantaa tuottavuutta, kun molemmat toteutuvat ja niiden välillä on selvä vastaavuus. Tässä luvussa arvioidaan sitä, minkälaiseen valmisteluun perustuen valtiovarainministeriö on hallitukselle esitellyt tuottavuuspotentiaalia ja missä määrin hallinnonaloittaisilla hallituksen päättämällä henkilötyövuosivähennystavoitteilla on yhteys tuottavuuspotentiaaliin.

Tarkastelun aluksi voidaan esittää taulukon 8 muodossa, millä yleisen tason toimenpiteillä henkilötyövuosivähennystavoitteisiin on ajateltu päästävän. Taulukosta nähdään, että tuottavuuden lisäämisessä tärkeimmässä roolissa ovat rakenne- ja prosessimuutokset, joiden odotetaan koko kaudella 2007–2015 kattavan 62 prosenttia henkilötyövuosien leikkaustarpeesta. Tietohallinnon sekä talous- ja henkilöstöhallinnon osalta uskotaan siihen, että jälkimmäisellä kaudella 2012–2015 pääosa henkilötyövuosivähennyksistä on jo saavutettu ja siten tuottavuuden nousua ei enää niinkään odoteta näistä tukipalveluista, joiden yhteenlaskettu prosenttiosuus laskee 34 prosentista 13 prosenttiin. Toimitilojen osalta tuottavuustavoitteet on tarkoitus saavuttaa kokonaan vuoteen 2011 mennessä. Kauden 2012–2015 uusina tuottavuuden lisäyskohteina on nostettu esiin valtion aluehallinnon uudistus eli ALKU-hanke (12 %) ja sektoritutkimuksen rakenneuudistus (10 %).

**TAULUKKO 8. Ryhmiteltyjen tuottavuustoimenpiteiden vaikutus henkilötyövuositarpeeseen vuosina 2007–2011 ja 2012–2015.<sup>81</sup>**

Toimenpiteiden ryhmittely talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle 2.5.2006 /kehyspäättös 2008	2007– 2011	2012– 2015
Rakenteelliset muutokset (24 %)	2300	
Toiminnalliset muutokset (36 %)	3500	
<b>/Rakenne- ja prosessimuutokset (65 %)</b>		<b>3 381</b>
<i>Yhteensä 2007–2015: 9 181 (62 %)</i>		
Tietotekn. käyttöön liittyvät muutokset ja tietohall. konsernimainen ohjaus ja palvelut (17 %)	1600	
<b>/Tietohallinto (7 %)</b>		<b>364</b>
<i>Yhteensä 2007–2015: 1 964 (13 %)</i>		
Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelutuotannon keskittäminen palvelukeskuksiin (18 %)	1700	
<b>/Talous- ja henkilöstöhallinto (6 %)</b>		<b>320</b>
<i>Yhteensä 2007–2015: 2 020 (14 %)</i>		
Tuottavuutta lisäävät toimitilaratkaisut, toimitilahallinto ja -palvelut (5 %)	500	
<b>/Sektoritutkimuksen rakenneuudistus (10 %)</b>		<b>500</b>
<b>/ALKU-hanke (12 %)</b>		<b>625</b>
<i>Yhteensä (2007–2015: 14 790)</i>	9600	<b>5 190*</b>

\* Kun huomioidaan 390 HTV:n hyvitys ulkopuolisesta tutkimusrahoituksesta, päästään vähennyslukuun 4 800.

Sekä kehyspäätöksen 2006 taustalla että kehyspäätöksessä 2008 suoraan ilmaistuna oli siis taulukon mukainen käsitys tuottavuuspotentiaaleista. Kun huomioidaan se, että vuosien 2007–2011 vähennyksistä 60 prosenttia liittyi rakenteellisiin ja toiminnallisiin muutoksiin ja vastaavasti vuosien 2012–2015 vähennyksistä 65 prosenttia rakenne- ja prosessimuutoksiin, havaitaan, että konkreettisemmalle tasolle pääseminen tuottavuuspotentiaalien osalta edellyttää tarkempaa tarkastelua. Rakenne- ja prosessimuutosten (aiemmin rakenteelliset ja toiminnalliset muutokset) osalta voidaan

<sup>81</sup> *Lähde: Valtiovarainministeriön muistio talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle 2.5.2006 sekä hallituksen kehyspäättös 13.3.2008, liite 3.*

lisäksi esittää se kysymys, missä määrin on kyse aidosta luokittelusta eri kategorioihin vai onko tähän luokkaan sisällytetty kaikki sellaiset henkilöstön vähennystoimenpiteet, joita ei voitu luokitella tukipalveluihin, riippumatta siitä, onko niiden taustalla aito tuottavuutta lisäävä rakenteellinen tai prosessuaalinen muutos.

Seuraavassa tarkastelu jaetaan kolmeen vaiheeseen: vuosien 2002–2004 valmisteluvaiheeseen, vuoden 2006 kehyspäättöstä edeltäneeseen valmisteluun ja vuoden 2008 kehyspäättöstä edeltäneeseen valmisteluun. Molempien kehyspäättösten tilanne on kuitenkin se, että tarkastelua ei voida lopettaa kehyspäättökseen, vaan erityisesti vuosille 2012–2015 kohdentuvien vähennysten valmistelu on jatkunut kiivaana kehyspäättökseen jälkeen, mutta myös vuosien 2007–2011 toimenpiteitä on käsitelty talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa vuosien 2006–2008 ajan. Tarkastuksen aikajänne päättyy vuoden 2008 loppuun.

#### *Valmisteluvaihe vuosina 2002–2004*

Valmisteluvaiheella tarkoitetaan tässä ajanjaksoa, joka alkoi Valtionhallinnon kilpailukyvyn ja tuottavuuden parantaminen -hankkeen asettamisesta 1.9.2002 ja päättyi syksyn 2004 aikana Tuottavuuden toimenpideohjelman hankkeiden hiipumisen myötä. Seuraavan alaotsikon alla käsittely jatkuu konkreettisemmasta valmistelusta, joka tähtäsi vuoden 2006 kehyspäättökseen, alkaen syksystä 2005.

Tuottavuuden toimenpideohjelman asettamispäätöksessä 3.11.2003 todettiin: *"Ohjelman lähtökohtina olevissa raporteissa ja muissa selvityksissä on tullut ilmi, että tuottavuuspotentiaalia on runsaasti ja on olemassa keinoja saada se käyttöön"*. Alla on pyritty selvittämään, mitä tämä konkreettisesti tarkoitti eli millainen tuottavuuspotentiaaleihin liittyvä valmistelu Tuottavuuden toimenpideohjelman asettamista edelsi. Tarkastelua on jatkettu vuoden 2004 loppuun pyrkien yleisemmin selvittämään, missä määrin valmisteluvaihe tuotti tietoa tuottavuuspotentiaaleista.

Valtionhallinnon kilpailukyvyn ja tuottavuuden parantaminen -hankkeen alettua 1.9.2002 tehtiin ensiksi haastattelukierros, johon kuului haastateltavia valtiovarainministeriön sisältä, ministeriöiden kansliapäälliköitä ja muita valikoituja ministeriöiden edustajia sekä VATT:n ja Tilastokeskuksen asiantuntijoita. Kirjallista aineistoa kerättiin myös. Konkreettisin materiaali koski liikelaitostamistapauksia ja talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuuspotentiaalin selvitystä, jota Valtiokonttorissa tehtiin. Muilta osin julkisen hallinnon piiristä ei juurikaan ollut saatavilla aineistoa, vaan jouduttiin luottamaan yksityisen sektorin oppeihin, esimerkiksi mittakaavaetujen saavuttamisesta. Suurelta osin lähdettiin siis yksityisen



sektorin kokemuksista; mitä kannattaa tehdä, jotta tuottavuutta saadaan lisääntyä. Näin ollen oltiin väistämättä melko yleisen tason hahmotuksien varassa, mikä näkyy myös hankkeen lopputuloksena syntyneessä Tuottavuuskehitys ja kilpailukyky -raportissa.

Mainitussa raportissa tuottavuuden lisäämistoimet on jaoteltu viiteen ryhmään:

1. Keskittyminen ydintehtäviin
2. Toiminnan mittakaavan suurentaminen
3. Voimavarojen suuntaaminen varsinaiseen toimintaan yleishallinnon ja tukipalvelujen kehittämällä
4. Tilaaja-tuottaja-mallit, kumppanuudet, tehtävien ulkoistaminen ja markkinamekanismit
5. Maksullisen toiminnan tuottavuuden lisääminen.

Kutakin näistä kuvattiin yhden kappaleen verran. Näin ollen voidaan sanoa, että Valtionhallinnon kilpailukykyyn ja tuottavuuden parantaminen -hanke tuotti puolentoista sivun yhteenvedon siitä, miten *"tuottavuutta ja tehokkuutta voidaan lisätä merkittävästi seuraavin toiminnallisin ja rakenteellisin uudistuksin"*.<sup>82</sup> Lisäksi tieto- ja viestintäteknikan tuottavuus- ja tehokkuuspotentiaalille oli omistettu oma kahden sivun lukunsa, josta puoli sivua käsitteli niitä tapoja, joilla tieto- ja viestintäteknikkaa voidaan käyttää valtionhallinnon tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämiseen.<sup>83</sup>

Toinen tuottavuusohjelman lähtökohtana mainittu raportti, "Hyvinvointipalvelujen turvaaminen" on laadittu valtiovarainministeriön Talouspolitiikan strategia -ryhmän ohjauksessa. Se keskittyi kuntien vastuulla olevien hyvinvointipalvelujen haasteisiin, joten se ei tuottanut tietoa valtionhallinnon tuottavuuspotentiaalista eikä siten ole ollut lähteenä valtionhallinnon tuottavuuspotentiaalia arvioitaessa.

Tuottavuuden toimenpideohjelman Palvelutuotannon tehostamishankkeen puitteissa laadittiin muistio *"Tehostamispotentiaalit ja niiden hyödyntäminen ydinpalveluissa"*.<sup>84</sup> Muistiossa on kyse ydinpalveluista, ja siinä tarkastelutaso on verraten konkreettinen. Muistio on kolmen sivun mittainen, ja siinä on pohdittu, mistä eri näkökulmista ydinpalvelujen tehostamispotentiaaleja ja -keinoja on tarpeen tarkastella, ja näistä näkökulmista on laadittu kysymysluettelo. Esimerkkinä: *"Onko hallinnonalalla tehostamisnäkökulmasta merkittäviä omia tai muiden hallinnonalojen kanssa*

---

<sup>82</sup> VM (2003, 34-35).

<sup>83</sup> VM (2003, 37-38).

<sup>84</sup> *Palvelutuotannon tehostamishanke 31.9.2004, muistioluonnos, Tehostamispotentiaalit ja niiden hyödyntäminen ydinpalveluissa.*

*yhteisiä kahden tai useamman käsittelyn palveluprosesseja? Mitä prosesseja ei ole mahdollista uudistaa yhden käsittelyn prosessiksi?"* Tarkastuksen asiakirja-aineisto ei viittaa siihen, että näitä kysymyksiä olisi käytetty hyväksi hallinnonalojen tuottavuusohjelmatyössä. Valtiovarainministeriön vuoden 2004 tuottavuusohjelmia koskenut pyyntö ohjeineen lähti jo maaliskuussa, kun taas arkistoitu muistio on syyskuulta eikä muistion sisältöä ole hyödynnetty vuoden 2005 tuottavuusohjelmakirjeen ohjeissa. Valtiovarainministeriön sisäisissä hallinnonalojen tuottavuuspotentiaalinesintätkoissa sitä on kuitenkin saatettu hyödyntää.

Hallinnon ja aluekehityksen ministeriryöryhmälle 18.9.2003 laaditussa muistiossa (16.9.2003) on väliotsikko "Tuottavuuden lisäämisen keinot ja esimerkkejä julkisen sektorin tuottavuuspotentiaalista". Valtionhallinnon tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämiskeinoiksi nimetään rakenteiden ja toimintatapojen uudistaminen, tietotekniikan hyödyntäminen sekä yleishallinnon, talous- ja henkilöstöhallinnon, hankintatoimen ja tukipalvelujen tehostaminen. Konkreettisia arvioita esitetään hankintatoimen potentiaalisista euromääräisistä säästöistä ja talous- ja henkilöstöhallinnon sekä tukipalveluiden osalta mainitaan useiden kymmenien prosenttien tehostamismahdollisuudet.<sup>85</sup> Kun vastuuhenkilöt raportoivat tuottavuuden toimenpideohjelmasta 23.2.2004 Hallinnon ja aluekehityksen ministeriryöryhmälle, kymmenien prosenttien tehostamismahdollisuus oli tarkentunut vaihteluväliksi 20–80 prosenttia koskien talous- ja henkilöstöhallintoa. Lisäksi todettiin, että *"Helpokosti realisoitavaksi tuottavuuskasvuksi on arvioitu 50 %."*<sup>86</sup>

Muut Hallinnon ja aluekehityksen ministeriryöryhmälle syyskuussa 2003 ja helmikuussa 2004 esitetyt tuottavuuden parantamismahdollisuudet olivat samoja yleisen tason hahmotelmia kuin vuoden 2003 Tuottavuuskehitys- ja kilpailukyky -raportissa. Lueteltiin siis mittakaavaedut, ydintoimintaan keskittyminen, erikoistuminen, tietotekniikan tuottavuutta edistävä käyttö sekä tilaaja-tuottajamallin käyttöönotto ja markkinoiden hyödyntäminen. Myös se tuotiin esille, että julkisia palveluja tuottavien organisaatioiden tehokkuus- ja tuottavuuserot ovat huomattavan suuria. Molemmissa muistioissa olikin kyse julkisen hallinnon tuottavuuspotentiaalista, ei pelkästään valtionhallinnon. Konkreettisenä esimerkkinä kunti-

---

<sup>85</sup> Valtiovarainministeriö 16.9.2003, *Hallinnon ja aluekehityksen ministeriryöryhmä 18.9.2003.*

<sup>86</sup> *Arvio perustui muistion mukaan yleishallinnon ja tukipalvelujen tuottavuuden lisäämiseksi asetetussa hankkeessa tehtyyn selvitystyöhön. Selvitystyöllä todennäköisesti viitattiin Valtiokonttorin Bearing Point Finland Oy:llä teettämiin taloushallintoseelvitykseen 2003 ja henkilöstöhallintoseelvitykseen 2004.*

en tuottamista palveluista mainittiin sosiaali- ja terveystalvelujen ja opetuspalvelujen tuottavuuspotehtiaaliarvioksi 10–20 %<sup>87</sup>.

Hallituksen iltakoululle 28.1.2004 valtiovarainministeriö esitteli tietosäällöltään samanlaisia arvioita tuottavuuden parantamismahdollisuuksista. Muistiossa kuitenkin todettiin, että Tuottavuuden toimehpideohjelmassa tarkennetaan *"tätä nykyä puutteellista kuvaa siitä, minkä suuruiseen tuottavuuden kasvuun on mahdollisuuksia"*. Lisäksi todettiin, että toimehpideohjelmalle ei ainakaan toistaiseksi ole asetettu määrällisiä tavoitteita ja että *"Mistään säästö- tai leikkausohjelmastahan tässä ei olekaan kyse."*<sup>88</sup> Iltakoulun tausta-aineistossa tuottavuuspotehtiaalia koskevistä arvioista todettiin, että vaikka ne osoittavat tuottavuuspotehtiaalin olemassaolon ja suuruusluokan, ne eivät sellaisinaan kelpaa tuottavuusohjelman konkreettiseksi mitattaviksi tavoitteiksi. Tuottavuuspotehtiaalit osoittavat yleisiä mahdollisuuksia, kun taas eri hallinnonalojen lähtökohdat ja mahdollisuudet poikkeavat toisistaan.<sup>89</sup> Tarkoitus olikin, että hallinnonaloittaiset tuottavuusohjelmat olisivat täsmentäneet kuvaa hallinnonaloittain.

Kaiken kaikkiaan ei voida edellyttää, että valtiovarainministeriö olisi alkuvaiheessa pystynyt erittelemään tuottavuuspotehtiaaleja kovinkaan paljon tarkemmin. Siinä mielessä oli oikea lähestymistapa pyytää hallinnonaloja laatimaan omat tuottavuusohjelmansa. Ne eivät kuitenkaan tuotaneet toivottua tulosta, kuten luvussa 3.3.2 on osoitettu kuvattaessa Tuottavuuden toimehpideohjelman hiipumista ja kehys- ja budjettiprosessiin siirtymistä.

Missä määrin hallinnonalojen tuottavuusohjelmien laiha lopputulos voidaan lukea hallinnonalojen haluttomuuden ja kyvyttömyyden syyksi ja missä määrin valtiovarainministeriön ohjauspanoksen riittämättömyyden syyksi? Tarkastuksessa käytettävissä olleen aineiston perusteella näyttää siltä, että valtiovarainministeriön ministeriöille antama ohjeistus ensimmäistä vuoden 2004 tuottavuusohjelmaa varten oli riittämätöntä. Hallinnonalojen tuottavuusohjelmien tuottamista tukemaan luodusta hallinnonalojen seurantaryhmästäkään ei ollut paljon apua. Ryhmä kokoontui kaksi kertaa alkuvaiheessa pilottihallinnonalojen tuottavuusyhdyskilloiden kesken. Kolmannen ja viimeisen kerran ryhmä kokoontui kaikkien hallinnonalojen kokoonpanolla siinä vaiheessa, jossa hallinnonalojen tuot-

---

<sup>87</sup> Valtiovarainministeriö, *Tuottavuuden toimehpideohjelma, Muistio 23.2.2004 Hallinnon ja aluekehityksen ministeriryhmälle.*

<sup>88</sup> Valtiovarainministeriö, *Hallituksen iltakoulu 28.1.2004, Julkisen sektorin tuottavuus.*

<sup>89</sup> Valtiovarainministeriö, *Hallituksen iltakoulu 28.1.2004, tausta-aineisto, Liite 1.*

tavuusohjelmien olisi pitänyt olla jo valmiita. Monen ministeriön osalta työ oli vielä kuitenkin kesken. Näyttää siltä, että annetun ohjeistuksen ja tuen pohjalta valtiovarainministeriön ei ollut realistista odottaa hallinnonalojen tuottavuusohjelmista muodostuvan kovin täsmällistä kuvaa hallinnonalan tuottavuuspotentiaalista. Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella voidaan esittää myös sellainen arvio, että valtiovarainministeriön omakaan osaaminen ei tuottavuusohjelman alkuvaiheessa ollut riittäväällä tasolla.

Valtiovarainministeriön tarjoaman tuen näkökulmasta on huomioitava tuottavuusohjelman käytössä olleet vähäiset henkilöresurssit. Päätoimisen projektijohtajan apuna on ollut vain yksi virkamies, ja kaikki muut tuottavuusohjelman toteuttamiseen osallistuneet asiantuntijat ovat olleet mukana oman perustyönsä ohella. Voidaan kuitenkin kysyä, eikö näin merkittävän hankkeen resurssit olisi pitänyt luoda vahvemmiksi.

Vastaväitteenä ohjauksen ja tuen vähäisyydelle voidaan esittää se epäily, onko valtiovarainministeriön panoksen suuruudella lopulta ollut merkitystä, kun perusongelma on se, että ministeriön intressien mukaista on vähätellä tuottavuuden paranemisesta aiheutuvia henkilöstö- tai euromääräisiä säästöjä. Kannustimien näkökulmasta valtiovarainministeriön ohjeistus oli kuitenkin alkuun puutteellista. Se, kuinka suuren osan tuottavuussäästöistä hallinnonala voi saada itselleen, muotoutui vasta valmisteltaessa 23.3.2006 kehyspäätöstä, joten vielä hallinnonalojen vuosien 2004 ja 2005 tuottavuusohjelmissa ministeriöt eivät tieneet, mitä euromääräisiä seuraamuksia henkilöstöä vähentävistä tuottavuustoimenpiteistä tulee olemaan.

Vuoden 2005 tarkistettuja tuottavuusohjelmia laadittaessa ministeriöillä oli tarkemmat ohjeet. Ministeriöiden edellytettiin esittävän, miten hallinnonalan tuottavuushankkeet kattavat hallituksen vuosiksi 2005–2011 asettaman tavoitteen, kun vain puolet henkilöstön luonnollisesta poistumasta korvataan rekrytoinnein<sup>90</sup>. Siinä missä jotkin hallinnonalat vielä edellisellä tuottavuusohjelmakierroksella olivat epätietoisia, mitä heiltä odotetaan, toisella kierroksella henkilövähennysten aikaansaaminen oli noussut toiminnan keskiöön.

Kaiken kaikkiaan näyttää siltä, että Tuottavuuden toimenpideohjelman asettamispäätöksessä todettu ja myöhemmin eri yhteyksissä toistettu väite, *"Ohjelman lähtökohtina olevissa raporteissa ja muissa selvityksissä on tullut ilmi, että tuottavuuspotentiaalia on runsaasti ja on olemassa keinoja saada se käyttöön"*, oli varsin kevyellä perustalla. Runsaasta tuottavuus-

---

<sup>90</sup> Valtiovarainministeriö 26.4.2005. *Hallinnonalojen tuottavuusohjelmien tarkistaminen.*

potentiaalista valtionhallinnon osalta ei oikeastaan ollut todisteita muualta kuin talous- ja henkilöstöhallinnosta. Usein toistettu lause, että yksiköiden väliset tehokkuuserot ovat merkki tuottavuuspotentiaalista, liittyy tosiasias-  
sa kuntien palveluihin. Valtion toimintayksiköistä vastaavia tehokkuuseroja on vaikea osoittaa muutoin kuin tukipalveluista, kun palvelut eivät ole vertailukelpoisia. Keinoja runsaaksi väitetyn tuottavuuspotentiaalin käyttöön ottamiseksi esitettiin sen perusteella, mitä kirjallisuuden ja yksityisen sektorin tapausten pohjalta voitiin esittää. Valtionhallinnon osalta valmisteluvaiheen ajatuksena oli, että täsmällisempi tuottavuuspotentiaali selviää vasta, kun hallinnonalat laativat tuottavuusohjelmansa<sup>91</sup>.

### *Vuoden 2006 kehyspäätöstä edeltänyt valmistelu ja jatkovalmistelu*

Jäljitettäessä hallinnonaloittaisen kohdennuksen yhteyttä tuottavuuspotentiaaleihin voidaan erottaa konkreettisten tuottavuustoimenpiteiden etsintä syksyllä 2005 ja vielä vuoden 2006 alussa sekä sitä edeltänyt, mutta osin päällekkäinen, yleisemmän tason tuottavuuspotentiaalihahmotus. Konkreettisten toimenpiteiden etsintä oli sekä tuottavuusohjelman vastuuhenkilöiden että valtiovarainministeriön sektorihenkilöiden harteilla, kun taas yleisempi hahmottelu oli lähinnä tuottavuusohjelman vastuuhenkilöiden mutta myös muiden soveltuvien, ministeriön eri osastojen asiantuntijoiden alaa. Tämä yleisempi hahmottelu pohjautui jo aiemmassa valmisteluvaiheessa tehtyyn työhön, jota on kuvattu edellä. Edellä kuvattuun ei kuitenkaan vielä liittynyt hallinnonaloittaista kohdennusta.

Millä perusteilla valtiovarainministeriö sitten pystyi hahmottamaan tuottavuuspotentiaaleja eri hallinnonaloilla, kun se valmisteli hallitukselle henkilötyövuosivähennysten kohdentumista? Vielä vuoden 2005 kehyspäätöksessä ei ollut kuvitelmaa siitä, että tiedettäisiin, millä toimenpiteillä "puolet poistumasta" -tavoite saavutettaisiin. Valtiovarainministeriössä 27.10.2005 päivätyn taulukon mukaan vuoden 2004 ensimmäiset tuottavuusohjelmat sisälsivät ehdotuksia, jotka merkitsivät 3 356 henkilötyövuoden vähentymistä. Valtiovarainministeriön ja hallituksen tarkoitus oli poliittisen tavoitteenasettelun kautta saada hallinnonalojen tuottavuusohjelmat konkreettisemmiksi, jotta hallinnonaloittaiset tuottavuustoimenpiteet saataisiin selville. Kun tuottavuusohjelmat vuonna 2005 laadittiin tietoisina hallituksen maaliskuussa asettamasta 17 500 henkilötyövuoden vähentämistavoitteesta, ministeriöiden esitykset ylsivät vain lukuun 6 902.

Hallinnonalojen vuosina 2004 ja 2005 laatimat tuottavuusohjelmat ovat olleet lähtökohtana valtiovarainministeriössäkin. Ne eivät kuitenkaan pää-

---

<sup>91</sup> VM (2003, 32, 45–46).

osin tarjonneet selkeitä suuntaviivoja sille, minkälaisia tuottavuustoimenpiteitä hallinnonalalla käynnistetään, missä aikataulussa ja millaisin vaikutuksin. Silloin kun valtiovarainministeriö arvioi jossakin ministeriön ehdottamassa hankkeessa olevan potentiaalia, se arvioi potentiaalın rohkeammin kuin ministeriö itse: *"Ministeriöiden omien arvioiden mukaan toimenpiteiden mukainen työvoimatarpeen väheneminen olisi n. 6000–7000 vuoteen 2011 mennessä ja VM:n arvion mukaan samoja toimenpiteitä tehostaen 10 800 henkilötyövuoden verran"*<sup>92</sup>. Kaikki ministeriöiden suunnitelmat eivät kuitenkaan olleet valtiovarainministeriön mielestä toteuttamiskelpoisia. Yksi kriittisen tarkastelun peruste oli hallinnonalan aiempi kyky tehdä muutoksia. Myös toimenpidekohtaisesti tehtiin jonkinlaista riskianalyysia hankkeiden toteuttamiskelpoisuudesta, esimerkiksi aikataulujen ja kustannus-hyötysuhteen osalta. Aikataulujen osalta edellytettiin hyötöjen osumista vuoteen 2011 mennessä. Kustannusten osalta varottiin sellaisia hankkeita, jotka olisivat edellyttäneet suuria investointeja mutta joiden vaikutuksista ei ollut riittävästi tietoa.

Hallinnonalojen tuottavuusohjelmissaan esittämien toimenpiteiden lisäksi valtiovarainministeriö hahmotteli tuottavuuspotentiaalia omatoimisesti. Hallituksen iltakoululle 30.11.2005 valtiovarainministeriö pystyi esittämään alustavan hallinnonaloittaisen jaon 17 500 henkilötyövuoden osalta. Jako perustui hallinnonalojen tuottavuusohjelmiin ja valtiovarainministeriössä laadittuun listaan "Hallinnonalakohtaiset tuottavuuden parantamismahdollisuudet, joita ei ole esitetty lainkaan tai kattavasti tuottavuusohjelmissa"<sup>93</sup>. Listassa ei ilmoitettu kunkin erikseen mainitun toimenpiteen henkilötyövuosivaikutusta vaan hallinnonalan kokonaistavoite: *"em. asioiden ja hallinnonalan tuottavuusohjelman mukainen arvio henkilötyövuosien vähennysmahdollisuudesta yhteensä"*. Ainoastaan tukipalveluista oli esitetty oma henkilötyövuositavoite. Listalla oli sekä epämääräisiä tehostamis- ja kehittämistoimenpiteitä että täsmällisempiä organisaatiouudistuksia. Täsmällisimpiä toimenpiteitä olivat yhtiöittämiseen liittyvät suunnitelmat. Pääosin toimenpiteet olivat kuitenkin senkaltaisia, että niiden henkilötyövuosivaikutusten arviointi ei ole voinut perustua kovinkaan perusteelliseen analyysiin.

Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa tiedusteltiin virkamiesvalmistelua ohjanneita periaatteita. Näin saatiin yleisen tason käsitys siitä, minkälaisia asioita valtiovarainministeriön tuottavuuspotentiaalihahmotuksessa otettiin huomioon, kun hallinnonalojen kokonaistavoitteita määriteltiin.

---

<sup>92</sup> Valtiovarainministeriö, P.M. Julkisten palvelujen tuottavuusohjelman toimeenpano. Hallituksen iltakoulu 30.11.2005.

<sup>93</sup> Valtiovarainministeriö 28.11.2005, esitetty hallituksen iltakoulussa 30.11.2005.

Ensinnäkin tavoitemäärityksissä huomioitiin hallinnonalojen erilainen luonne ja rakenne. Tunnustettiin se, että joissakin tehtävissä on vaikea saada aikaan sellaisia muutoksia, jotka vähentäisivät työvoiman tarvetta. Digitoitavuus, prosessien muuttaminen sähköiseen muotoon, oli keskeinen analyysin kohde. Säädösidonnaisuus huomioitiin myös siinä mielessä, että vaikka säädöksiäkin voidaan muuttaa, niiden muuttaminen voi olla kovan työn takana. Täytyi ottaa huomioon myös se, mitkä tehtävät edellyttävät virkamiesasemaa; tämä toimi siis rajoitteena ulkoistamiselle ja yhtiöittämiselle. Erityiskysymyksenä oli nettobudjetoidun toiminnan ja ulkopuolisen rahoituksen huomioiminen, joka on ollut vaikeaa, eikä tätä ongelmaa ole vielä kukaan pystytty ministeriöiden mielestä ratkaisemaan tyydyttävästi.<sup>94</sup>

Yleisinä reunaehtoina tavoiteasetannassa otettiin huomioon hallituksen prioriteetit, selkeimpänä panostus tutkimus- ja kehittämistoimintaan. Yksittäisenä esimerkkinä voidaan todeta myös kehitysyhteistyövarojen kasvu, mikä edellyttää vastaavasti henkilömäärän kasvua kehitysyhteistyövarojen hallintoon. Alueellistamisesta valtiovarainministeriössä kannettiin huolta siitä, että alueellistamispäätökset eivät kaatuisi liian koviin tuottavuus- ja henkilöstönvähennystavoitteisiin.<sup>95</sup> Henkilöstöhallinnollinen ja poliittinen hallittavuus olivat myös reunaehtoja. Tavoitteiden suhdetta luonnolliseen poistumaan tarkasteltiin toimenpidekohtaisesti. Toisaalta otettiin myös huomioon, olisiko erityisen suuria uudistusmahdollisuuksia sellaisissa virastoissa, joissa poistuma on erityisen suurta. Poliittinen hallittavuus kytkeytyi valmisteluvaiheessa lähinnä henkilöstöhallinnolliseen hallittavuuteen, mutta päätöksentekovaiheessa poliittiset päätöksentekijät itse ovat harkinneet, mitkä toimenpiteet ovat poliittisesti hyväksyttäviä.

Valtiovarainministeriön sektorihenkilöt tulivat mukaan pohdintoihin syksyllä 2005. Osa heistä oli ollut mukana jo aiemmin, ainakin epävirallisissa keskusteluissa. Lisäksi heitä oli voitu konsultoida joissakin erityis-

---

<sup>94</sup> *Nettobudjetoidussa toiminnassa on kyse siitä, että jonkin palvelun kysyntä kasvaa mutta tuottavuustavoitteiden vuoksi henkilöstöä ei voida palkata lisää. Ulkopuolisen rahoituksen ongelma koskee yliopistoja ja tutkimuslaitoksia. Näissä valtion budjetin ulkopuolinen rahoitus aiheuttaa hankaluuksia, koska lisäväkeä ei saa palkata. Vuoden 2008 kehyspäätöksessä neljän hallinnonalan tutkimuslaitokset saivat hyvitystä henkilötyövuositavoitteisiinsa ulkopuolisen tutkimusrahoituksen takia. Hyvitystä pidetään hallinnonaloilla kuitenkin riittämättömänä.*

<sup>95</sup> *Valtiovarainministeriö on kertomusluonnokseen antamassaan palautteessaan tuonut esille, että parhaimmillaan alueellistaminen voi sellaisenaan lisätä tuottavuutta ja kustannustehokkuutta. Ministeriö ilmoitti myös asettaneensa työryhmän valmistelemaan toimenpiteitä alueellistamisen taloudellisten vaikutusten arvioinnin ja seurannan tehostamiseksi.*

kysymyksissä. Sektorihenkilöiden mukaantulo oli välttämätöntä tietysti jo siitä syystä, että vuoden 2006 kehyspäätökseen piti saada mukaan henkilötyövuosien vähenemisestä aiheutuva euromääräinen vaikutus. Tuottavuuspotentiaalin etsimistalkoiden osalta taustana sektorihenkilöiden mukaantuloon oli se, että lokakuussa 2005 valtiovarainministeriö ei ollut tyytyväinen ministeriöiden tuottavuusohjelmien tuottamaan henkilötyövuosivähennysten saldoon, joka oli 6 902 vuotta (ks. luvun 3.4.1 taulukko 5). Tällöin vielä tavoitteena oli 17 500 henkilötyövuoden vähennys, jota valtiovarainministeriö piti tavoitteenaan vielä siihen saakka, kunnes poliittisen tason harkinta pudotti luvun 9 645 henkilötyövuoteen. Joka tapauksessa ministeriöiden näkemyksen ja silloisen 17 500 henkilötyövuoden tavoitteen välisen eron umpeen kurominen vaati valtiovarainministeriöltä pikaisen aivoriihityöskentelyn, jotta saataisiin kasaan lisää tuottavuustoimenpiteitä. Valtiovarainministeriön sektorihenkilöt saivat ohjeet alkaa etsiä tuottavuustoimenpiteitä. Eteneminen lähti kuitenkin tuottavuusohjelman ja budjettiosaston johdon antamista luvuista käsin liikkeelle. Kyse ei näin ollut siitä, että ensin olisi etsitty toimenpiteet ja sen jälkeen arvioitu niiden henkilötyövuosivaikutus. Kysymys oli ennemminkin siitä, että pakkotilanteessa oli saatava kasaan toimenpiteitä, joilla yhteenlaskettuna olisi tavoiteltu henkilötyövuosia vähentävä vaikutus.

Hallinnonaloittaisten tuottavuuspotentiaalien etsintätalkoot paljastivat sen, kuinka ohut asiantuntemus valtiovarainministeriössä lopulta oli. Tämä näkemys perustuu haastateltavien, myös ministeriön johtoon kuuluvien, arvioon. Kultakin hallinnonalalta löytyi vain kolme tai neljä henkilöä, joilla oli asiantuntemusta tuottavuuspotentiaalien arviointiin. Asiantuntemusta oli lähinnä budjettiosaston sisällä; luontevimmin sektorihenkilöillä, mutta heidänkin osaltaan asiantuntemuksen laajuus ja syvyys vaihteli. Aluksi sektorihenkilöillä oli myös vaikeuksia orientoitua heiltä vaadittuun uuteen rooliin. Vaihtelevasti saatavilla olleen asiantuntemuksen vuoksi valtiovarainministeriön kyky ottaa kantaa tilanteisiin eri hallinnonaloilla vaihteli, mutta jokaiselle sektorille pyrittiin kuitenkin löytämään oikeudenmukaisia toimenpiteitä. Epätarkoituksenmukaiset ehdotukset tulisivat joka tapauksessa tyrmäyksi hallinnonalalla. Toisaalta ajatus oli myös se, että samalla pakotetaan hallinnonala keksimään korvaavat toimenpiteet.

Tuottavuuspotentiaalin keräämisessä perusteina olivat myös arviot talous- ja henkilöstöhallinnon, tietohallinnon, hankintatoimen ja toimitilojen potentiaalista. Budjettiosaston lisäksi henkilöstöosaston ja hallinnon kehittämisosaston asiantuntijoita hyödynnettiin. Myös konsultit olivat mukana valtiovarainministeriön sisäisissä pohdinnoissa. Lisäksi valtiovarain controller -toiminto oli valjastettu etsimään tuottavuuteen liittyviä ehdotuksia hallinnonaloittain. Controller-toiminnon esittämässä muistiossa toimenpiteiden kerrottiin perustuvan toiminnon budjettiosastolle esittämiin lausun-



toihin ministeriöiden kehusehdotuksista ja toiminta- ja taloussuunnitelmista sekä näissä lausunnoissa esittämättä jääneisiin toimenpide-ehdotuksiin tai mahdollisuuksiin<sup>96</sup>.

Tarkastuksessa tehdyissä valtiovarainministeriön sektorihenkilöiden haastatteluissa tuli esiin se, mihin heidän tekemänsä valmistelu perustui. Sektorihenkilöiden tekemän tuottavuustoimenpidekartoituksen pohjalla oli ensinnäkin heidän aiempi kokemuksensa kyseisestä hallinnonalasta. Sen perusteella heille oli kertynyt tietoa siitä, missä virastoissa oli "löysää" ja missä taas ei niinkään. "Löysemmin" organisoitujen virastojen rationalisointi oli yksi tapa lähestyä tuottavuuspotentiaalia. Toisaalta sektorihenkilö saattoi tietää jonkin viraston tai laitoksen ryhtyneen rationalisointitoimenpiteisiin jo ennen tuottavuusohjelmaa ja näin saavuttaneen henkilöstö säästöjä. Mikäli sektorihenkilö arvioi, että merkittävät säästöt eivät olisi mahdollisia, haluttiin tällainen virasto suojata kovilta leikkauksilta ja tätä viestiä vietiin valtiovarainministeriön budjettiosaston ja tuottavuusohjelman johdolle.

Toinen tapa valmistella tuottavuustoimenpiteitä oli kaivaa esiin hautautuneet selvitykset ja suunnitelmat niistä hankkeista, jotka olivat aiemmin jääneet toteutumatta, lähinnä poliittisen tuen puuttuessa. Tällaisilla hankkeilla saattoi olla myös hallinnonalan tuki. Tuottavuusohjelma antoi hyvän mahdollisuuden yrittää näiden läpiviemistä uudestaan, jos niissä oli nähtävissä mahdollisuuksia henkilötyövuosien vähenemiseen esimerkiksi päällekkäisyyksiä poistamalla, prosesseja yksinkertaistamalla tai yhdistämällä toimipisteitä.

Yhtiöittämis- ja ulkoistamismahdollisuuksien kartoitus oli myös osa sektorihenkilöiden toimintatapaa löytää tuottavuustoimenpiteitä. Tuottavuuspotentiaalin etsimisen lisäksi huomioitiin jo käynnissä olevien hankkeiden mahdollisuudet henkilötyövuosien vähentämiseksi.

Tuottavuuspotentiaalin ja henkilötyövuosivähennysten välisen yhteyden näkökulmasta on huomioitava, että hallituksen 23.3.2006 kehyspäätöksen hallinnonaloittainen kohdennus on valtiovarainministeriön valmistelun pohjalta syntynyt, mutta kuitenkin lopulta poliittisin perustein syntynyt päätös. Poliittisia päätöksentekijöitä tarkastuksessa ei ole haastateltu, mutta virkamiesten haastattelujen pohjalta voidaan muodostaa käsitys, että valtiovarainministeriössä ja hallinnonaloilla tehdyn valmistelun pohjalta muodostettu henkilötyövuosivähennyslista oli lähtökohtana ja siitä karsittiin poliittisesti epäsuositut ja hankalasti toteutettavat hankkeet. Valtiovarainministeriön johtotasoon kuuluvatkaan eivät osanneet kovin täsmälli-

---

<sup>96</sup> Valtiovarainministeriö, Valtiovarain controller 24.1.2006. Tuottavuuteen liittyviä ehdotuksia hallinnonaloittain.

sesti haastatteluissa kertoa, miten lopullinen kohdennus syntyi. Valtiovarainministeriön sektorihenkilöiden haastatteluissa esitettiin näkemys siitä, ettei lopullisessa kohdennuksessa enää ole yhteyttä tuottavuuspotentiaaleihin, vaan se on muilla perusteilla muodostunut. Toisaalta haastatteluissa huomautettiin, että oltiin turvallisella alueella, kun alkuperäiset luvut pienivät poliittisessa prosessissa. Tällä tarkoitettiin ilmeisesti sitä, ettei vähennyksillä ole katastrofaalisia seurauksia, vaikkei niillä olisikaan yhteyttä tuottavuuspotentiaaliin.

Vuoden 2006 kehyspäätökseen ei ole liitetty toimenpidekohtaista listaa. Päätöksessä annetaan kuitenkin ymmärtää, että toimenpiteet ovat selvillä, koska henkilötyövuosivähennystaulukon jälkeen todetaan, että *"edellä olevat tavoitteet perustuvat tuottavuutta lisääviin, hallinnonaloilla suunniteltuihin toimenpiteisiin"*. Toisaalta kuitenkin esitetään, että *"jatkovalmistelu toteutetaan toimenpiteiden hallinnonaloittaisen mitoituksen mukaan."* ja: *"Toimenpiteiden sisältöä ja henkilöstötavoitteen jakautumista niiden kesken valmistellaan edelleen ministeriöiden johdolla kullakin hallinnonalalla. Tuottavuusohjelman edellyttämät toimenpidelinjaukset täsmennetään ministerityöryhmässä, jona toimii hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta."* Ilmauksissa ei välttämättä ole ristiriitaa, sillä kehysvalmistelussa oli ollut esillä eri toimenpiteitä. Selvää kuitenkin on, että listatut asiat ovat vaatineet täsmenämistä edetessään kohti toteutusta. Ensimmäinen täsmennysvaihe oli toukokuussa, kun valtiovarainministeriö pyysi ministeriöitä selvittämään, mihin toimenpiteisiin ne ovat ryhtyneet tuottavuuden parantamiseksi. Selvitysten tuli kattaa kehysvalmistelussa esillä olleet toimenpiteet, mutta selvityksen yhteydessä oli myös mahdollisuus tehdä ehdotuksia toimien uudelleenkohdennuksiksi. Selvitysten pohjalta tuottavuusohjelmaa käsiteltiin talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa 6.6.2006 ja hyväksyttiin toimenpidelistä ja niiden henkilötyövuosivaikutus.<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> Vuonna 2007 hallitus käsitteli 6.11.2007 talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa 6.6.2006 hyväksyttyä listaa ja siihen ehdotettuja muutoksia. Lista oli esillä myös talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa 9.11.2007. Muutoksissa oli kyse sekä hallinnonalamuutosten aiheuttamista siirroista että hallinnonalojen sisäisistä uudelleenkohdennuksista. Tämän jälkeen vuosille 2007–2011 päätettyjä toimenpiteitä käsiteltiin talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa 25.11.2008. Tätä varten kootusta raportoinnista voi havaita, että ministeriöiden suunnitelmat kattavat 23.3.2006 kehyspäätöksen tason tai oikeammin 13.3.2008 kehyspäätöksen tason, sillä lukuja tarkistettiin vuoden 2008 kehyspäätöksessä. Ainoastaan maa- ja metsätalousministeriön osalta oli erimielisyys siitä, saavutetaanko kiinteistöasioiden kirjaamistehtävien siirron henkilötyövuosivaikutus vuoden 2011 loppuun mennessä.

Ei voida kuitenkaan väittää, että ministeriöiden tekemässä jatkovalmistelussa olisi ollut kyse pelkästään täsmentämisestä, sillä 28.11.2006 valtiovarainministeriö itse kuvaili tilannetta näin: *"Eräiden ministeriöiden tuottavuushankkeet eivät toistaiseksi riitä 23.3.2006 kehyspäätöksen henkilöstömäärän vähentämistavoitteen toteuttamiseen."*<sup>98</sup> Tämä lause oli väliotsikon *"Pääosa ministeriöistä on vahvasti sitoutunut kehyspäätöksen toteuttamiseen, mutta joidenkin ministeriöiden tavoiteasettelu ja hankkeissa eteneminen kaippaa terävöittämistä"* alla. Näyttää siltä, että henkilötyövuosivähennysten yhteys tuottavuustoimenpiteisiin on ollut hyvin vahvasti valtiovarainministeriön arvion varassa eikä se ole kaikilta osin perustunut todelliseen näkemykseen siitä, millä toimenpiteillä vaikutuksiin päästään.

Kaiken kaikkiaan tuottavuusohjelman asetelma on kuitenkin ollut mahdollon: kenelläkään ei ole voinut olla eikä ole vielääkään täydellistä käsitystä siitä, mikä eri toimenpiteiden yhteenlaskettu tuottavuuspotentiaali on. Valtiovarainministeriö pyysi ministeriöiltä ehdotuksia ja ministeriöt tekivät niitä varovaisesti. Valtiovarainministeriö puolestaan arvioi samojen ehdotusten vaikutuksia rohkeasti ja teki lisäksi omia arvioitaan. Ministeriöiden näkemys perustui virastoista pyydettyihin arvioihin ja virastot itseään ilmeisesti suojellakseen pyrkivät salaamaan tuottavuuspotentiaaliaan – silloin, kun sitä on ollut tai se on osattu määritellä. Tuottavuusohjelmien valmisteluprosessi eteni ensin alhaalta ylös, mutta kun se tuotti laihan lopputuloksen, siirryttiin ylhäältä tapahtuvaan ohjaukseen. Näin toimenpiteiden vaikutus oli ikään kuin annettu ennen kuin tiedettiin, mistä toimenpiteistä vaikutus koostui. Tässä asetelmassa ei ole yllättävää, että henkilötyövuosivähennykset eivät aukottomasti ole yhteydessä tuottavuuspotentiaaliin. Tähän saadaan lisävahvistusta alaluvussa 3.4.4, jossa käsitellään tuottavuuspotentiaaleja virastotasolla.

#### *Vuoden 2008 kehyspäätöstä edeltänyt valmistelu ja jatkovalmistelu vuoden 2008 loppuun*

Hallituksen kehyspäätöstä 13.3.2008 edelsi 25.5.2007 kehyspäätös, jossa oli jo päätetty henkilötyövuosivähennyksen kokonaistasosta, joka oli 4 800. Tilanne oli siinä mielessä vastaava vuoden 2006 kehyspäätöksen kanssa, että sitäkin edelsi aiempi päätös, jossa ei vielä ollut kohdennettu vähennyksiä hallinnonaloittain. Siinä missä vuoden 2006 kehyspäätöksessä tavoite pieneni, vuoden 2008 kehyspäätös pysyi aiemmin päätetyn tasolla. Vaikuttaa siis siltä, että koska tavoitetaso oli jo tiedossa ennen kuin

---

<sup>98</sup> Valtiovarainministeriön muistio 28.11.2006 talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle 30.11.2006: *"Selvitys tuottavuusohjelman toimeenpanotilanteesta"*.

hallinnonaloittaisesta kohdennuksesta ja sitä kautta tuottavuustoimenpiteistä oli sovittu, vähennysten yhteys tuottavuuspotentiaaliin oli jälkikäteen keinoitekoisesti luotu. Kun otetaan huomioon taustalla ollut aiempi valmistelu, joka valtiovarainministeriössä tähtäsi 17 500 henkilötyövuosivähennysten tasoon, ja toisaalta se, että hallitus päätti vain 9 645 henkilötyövuoden vähennyksestä, voitaisiin olettaa, että "varastossa" oli tuottavuuspotentiaalia 7 855 henkilötyövuoden verran. Tarkastuksessa ei kuitenkaan ole voitu perustellusti nähdä suoraa vastaavuutta edes 9 645 henkilötyövuoden tavoitteen ja tuottavuuspotentiaalin välillä, joten tähän "varastoon" tukeutuminen ei olisi aukoton selitys. Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella "varastoon" jääneiden toimenpiteiden joukossa ilmeisesti oli kuitenkin myös sellaisia aitoja tuottavuustoimenpiteitä, jotka jäivät toteutumatta poliittisista syistä tai tuottavuusohjelman aikataulun takia. Aikataulun mukaan edellisen kierroksen toimenpiteiden hyötyjen tuli realisoitua vuoteen 2011 mennessä.

Vuoden 2008 kehyspäätöstä edelsi hieman vastaava mutta huomattavasti vähemmän raskas prosessi kuin vuoden 2006 kehyspäätöstä. Ministeriöiltä pyydettiin hallituksen kehyspäätöksen 25.5.2007 vuoksi uusien tuottavuustoimenpiteiden valmistelua ensimmäisen kerran kirjeellä 20.6.2007. Pyyntö uudistettiin 13.11.2007, jolloin vastauksia odotettiin 23.11.2007 mennessä. Vastausten pohjalta valtiovarainministeriö raportoi talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle 18.12.2007, että ministeriöistä puolet esitti tuottavuuden lisäämiseen perustuvia ehdotuksia henkilöstömäärästä, yhteensä noin 1 300 henkilötyövuoden verran<sup>99</sup>. Talouspoliittisen ministerivaliokunnan auktoriteettiin vedoten pyyntö uudistettiin vielä 18.12.2007. Määräaika oli 16.1.2008. Samalla tarkennettiin sitä, että toimenpiteiden vaikutus saisi ulottua vuoteen 2015 asti.

Talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle ei kuitenkaan enää raportoitu, paljonko tämä uusi pyyntö tuotti tulosta hallinnonaloilta. Sen sijaan 5.3.2008 talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsittelyssä oli jo valmis esitys siitä, miten 4 800 henkilötyövuoden vähennystavoite jaetaan hallinnonaloittain ja miten ne jakautuvat eri toimenpidetyyppeihin. Tuossa vaiheessa kuilu ministeriöiden esitysten ja valtiovarainministeriön esityksen välillä on täytynyt vielä olla verraten suuri, koska talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsittelyssä 25.11.2008 valtiovarainministeriö raportoi ministeriöiden vähennysesitysten yltävän vain lukuun 3 629 vuotta, jolloin erotusta jäi edelleen 1 171 vuotta. Lisäksi erotus näin laskettuna oli liian pieni, sillä valtiovarainministeriön tekemässä yhteenvedossa sektoritutki-

---

<sup>99</sup> Valtiovarainministeriö 14.12.2007, *Talouspoliittinen ministerivaliokunta 18.12.2007, Valtion tuottavuusohjelman uudet toimenpiteet.*

muksen rakenneuudistuksen ja valtion aluehallinnon uudistuksen (ALKU-hanke) yhteenlasketut 1 125 henkilötyövuotta oli sisällytetty kehyspäättökseen mukaisina, vaikka ne eivät ohjeistetulla tavalla pääosin sisältyneet ministeriöiden esityksiin.<sup>100</sup>

Millä perusteilla valtiovarainministeriö sitten jakoi 4 800 henkilötyövuoden vähennystavoitteen hallinnonaloittain? Perustuiko jako tuottavuuspotentiaalien arviointiin?

Vuoden 2008 kehyspäättös poikkesi aiemmista siten, että sen yhteydessä julkilausuttiin, millaisiin toimenpideryhmiin vähennykset on jaettu, jopa hallinnonalatasolle täsmennettynä<sup>101</sup>. Jako toimenpideryhmiin oli luvun 3.4.3 taulukossa 8 esitetyn mukainen. Kuten luvussa 3.4.2 on esitetty, vähennysten kohdentamisessa hallinnonaloille ei ole käytetty "juustohöyläajattelua". Joskin erityisesti vuoden 2008 kehyspäättöksessä valtiovarainministeriö arvioi talous- ja henkilöstöhallinnon ja tietohallinnon potentiaalit melko kaavamaisesti ja vastuutti kullekin ministeriölle sen pohjalta vähennysosuuden. Valtuutuksen vähennysten etsimiseen valtiovarainministeriö sai talouspoliittiselta ministerivaliokunnalta 18.12.2007. Valiokunta puolsi valtiovarainministeriön esitystä, jonka mukaan ministeriö kokoaa kahdenkeskisiin kehysneuvotteluihin mennessä mittaluokaltaan 300–500 henkilötyövuoden mukaiset tuottavuustoimenpiteet talous- ja henkilöstöhallinnon kehittämistä sekä mittaluokaltaan 500–1000 henkilötyövuoden vaikutuksiin johtavat tuottavuustoimenpiteet valtion tietohallinnon kehittämistä. Kehyspäättöksessä toteutuneet luvut olivat 320 henkilötyövuotta talous- ja henkilöstöhallinnossa ja 364 tietohallinnossa.

Sektoritutkimuksen rakenneuudistuksesta talouspoliittinen ministerivaliokunta samassa yhteydessä velvoitti opetusministeriön valmistelemaan mittaluokaltaan 500 henkilötyövuoden vähennykseen tähtäävät toimenpiteet. Kehyspäättöksessä päädyttiinkin samaan lukuun. Vähennykset koskivat seitsemää ministeriötä. ALKU-hankkeen osalta valtiovarainministeriö arvioi talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle esittämässään muistiossa, että tehostamisarvio on 450–800 henkilötyövuotta. Kehyspäättökseen luku oli 625 vuotta.<sup>102</sup>

---

<sup>100</sup> Valtiovarainministeriö, talouspoliittinen ministerivaliokunta 25.11.2008. Tuottavuustoimenpiteiden tarkastelu.

<sup>101</sup> Hallituksen kehyspäättös 13.3.2008, Liite 3.

<sup>102</sup> Talouspoliittinen ministerivaliokunta ei vielä halunnut sitoutua ALKU-hankkeen tavoitteisiin joulukuussa 2007. 11.1.2008 se kuitenkin puolsi valtiovarainministeriön päätösehdotusta, johon sisältyi ALKU-hankkeen 450–800 htv, ja 5.3.2008 talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi ALKU-hankkeelle asetetun tavoitteen pienentämistä 800:sta 625:een siten, että erotus kohdennetaan muihin

Talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa 18.12.2007 esillä olleessa valtiovarainministeriön muistiossa 14.12.2007 ministeriö arvioi, että henkilötyövuosia voidaan vähentää yhteensä 5 010–7 060 vuotta. Vaihteluväli johtui siitä, että puolet arvioidusta kahdeksasta kokonaisuudesta esitettiin vaihteluvälinä. Valtiovarainministeriö siis arvioi vähennysmahdollisuudet suuremmiksi kuin hallitus oli 25.5.2007 päättänyt eli 4 800 henkilötyövuoden vähennyksestä<sup>103</sup>. Suurempien lukujen esittäminen oli nähtävästi neuvottelustrategia valtiovarainministeriön ja ministeriöiden välisiin kahdenkeskisiin kehysneuvotteluihin<sup>104</sup>. Lukujen pohjaksi valtiovarainministeriö mainitsi jo todettujen neljän poikkihallinnollisen kokonaisuuden lisäksi neljä toimenpidekokonaisuutta:

1. Palvelujen hankinnat ulkopuolisilta toimittajilta (arvio tuottavuustoimenpiteiden henkilöstövaikutuksista 2 000–3 000 htv). Esimerkkeinä valtiolle kunnilta siirtyvät holhoustoimen edunvalvontapalvelut ja kulluttajaneuvontapalvelut sekä puolustushallinnon rakennuslaitoksen tuottamat palvelut.
2. Hyödynnetään tehtävien kokoamista ja keskittämistä sekä virastojen ja laitosten yhdistymisiä toiminnan tehostamisen mahdollistajana (arvio tuottavuustoimenpiteiden henkilöstövaikutuksista noin 350 htv). Esimerkkeinä liikennealan virastojen kokoaminen, rekisteri- ja tilasto-tehtävät, verotus- ja tullitehtävät ja laboratoripalvelut.
3. Hyödynnetään virastojen ja laitosten rakenneuudistuksia tuottavuuden parantamiseksi (tällä hetkellä tunnistetuin toimenpitein henkilöstövaikutuksien potentiaali olisi noin 580 htv). Esimerkkeinä työ- ja elinkeinoministeriön perustaminen ja poliisitoimen rakenneuudistukset.
4. Hyödynnetään tietoteknisiä ratkaisuja operatiivisen työn ja palveluprosessien kehittämisessä (tällä hetkellä tunnistetuin toimenpitein henkilöstövaikutuksien potentiaali olisi noin 330 htv). Esimerkkinä työvoimapalvelujen prosessien ja tuottamistavan kehittäminen.

---

*toimenpiteisiin. Tavoitteen pienentäminen viittasi siihen, että valtiovarainministeriön valmistelemissa taulukossa luku oli 800.*

<sup>103</sup> 5.3.2008 valtiovarainministeriö esitteli talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle kaksi taulukkoa, joista ensimmäisessä vähennys oli 6 017 ja toisessa 4 836. Hallitus päätti 13.3.2008 aiemman päätöksensä mukaisesti 4 800 henkilötyövuoden vähennyksistä.

<sup>104</sup> Tämä tulkinta perustuu talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle 5.3.2008 esitettyyn liitetäulukkoon, jossa "uusien tuottavuustoimenpiteiden hallinnonalakohittaiset henkilöstötavoitteet on esitetty VM:n kahdenkeskisissä kehysneuvotteluissa esittämän mukaisina". Yhteenlaskettu tavoite olisi ollut 6 017 eli 1 217 enemmän kuin 25.5.2007 hallituksen kehyspäätöksessä.

Vuoden 2008 kehyspäätös siis valmisteltiin osakokonaisuuksina, mutta kuitenkin suurin osa, 65 prosenttia, henkilötyövuosivähennyksistä kohdistui rakenne- ja prosessimuutoksiin. Tähän kategoriaan voitiin sijoittaa myös ne "toimenpiteet", joista vielä tuossa vaiheessa ei ollut tietoa. Toimenpiteiden täsmennyistä onkin jatkettu aina tarkastuksen ajallisen rajauksen päättymiseen asti, siten että talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa 16.12.2008 oli esillä "*kehyspäätöksen 13.3.2008 toimien täsmäminen*"<sup>105</sup>. Asia jäi kuitenkin pöydälle, kuten toimenpiteiden käsittely jäi myös edellisessä, 25.11.2008 talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa. Tuossa vaiheessa tuottavuusohjelmasta oli tullut poliittisesti arka aihe, koska elinkeinoministeri Mauri Pekkarinen ilmoitti joulukuun alussa julkisesti, ettei aio hyväksyä työ- ja elinkeinotoimistoille kohdennettuja vähennyksiä täysimääräisesti.

Työ- ja elinkeinotoimistot eivät ole ainoa tuottavuusohjelman kohde, jossa vielä toimenpiteiden täsmämisvaiheessa oli eroa työ- ja elinkeinoministeriön suunnitelmien ja hallituksen päätöksen välillä, kun ministeriöt raportoivat kauden 2012–2015 toimenpiteistään talouspoliittista ministerivaliokuntaa varten marraskuussa 2008<sup>106</sup>. Muiden ministeriöiden osalta oli kyse lähinnä siitä, että vaikka vähennystavoitteeseen oli sitouduttu, toimenpiteitä ei ollut vielä pystytty kattavasti määrittelemään. Heikoimmassa tilanteessa oli sosiaali- ja terveysministeriö, joka ei vielä ollut esittänyt täsmällisiä tuottavuustoimenpiteitä ja niiden henkilöstötarvetta vähentäviä vaikutuksia lainkaan. Lukujen perusteella myös sisäasiainministeriön suunnitelmissa oli vajuusta hallituksen päättämään vähennykseen nähden. Ministeriö oli kuitenkin sisäisesti kohdistanut vähennykset poliisitoimeen mutta sisällytti luvut valtiovarainministeriölle esitettyyn vain siltä osin, kuin poliisitoimi oli pystynyt esittämään toimenpiteitä. Maa- ja metsätalousministeriön luvut näyttäisivät täsmäävän muuten kuin aikataulullisesti. Toisaalta raportin tekstiosasta havaitaan, että ministeriö ei ole esittänyt maataloustukijärjestelmän uudistuksen lisäksi muita konkreettisia hankkeita ja tämänkin hankkeen henkilötyövuosivaikutukset kohdistuvat työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan. Muilla hallinnonaloilla saattoi olla pienempiä kohdennusvaikeuksia, mutta ne eivät kuitenkaan raportoinnista tule esiin.

Vähennystavoitteen sisäisen jakautumisen osalta on ilmeistä, että hallinnonalojen tuottavuustoimenpiteet eivät jakaudu valtiovarainministeriön

---

<sup>105</sup> Valtiovarainministeriö, *talouspoliittinen ministerivaliokunta 16.12.2008, Liite 1, Tuottavuustoimenpiteiden valmistelu.*

<sup>106</sup> Valtiovarainministeriö, *talouspoliittinen ministerivaliokunta 25.11.2008. Tuottavuustoimenpiteiden tarkastelu.*

arvioiman tuottavuuspotentiaalin mukaisesti. Erityisesti valtiovarainministeriön tekemä mekaaninen vähennysten kohdennus tietohallintoon sekä talous- ja henkilöstöhallintoon ei ole ollut toimiva hallinnonalojen näkökulmasta. Tämä voidaan havaita edellä mainitusta raportoinnista talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle mutta myös tarkastuksessa tehdyistä haastatteluista.

Tietohallinnon osalta kolme ja talous- ja henkilöstöhallinnon osalta neljä ministeriötä esitti niiden tavoitteeksi nolla henkilötyövuotta. Lisäksi kaksi ministeriötä esitti kummankin toiminnon osalta pienemmän tavoitteen kuin kehyspäättökseen 13.3.2008 oli sisällytynyt. Yhteensä ministeriöiden esitykset kattoivat 71 prosenttia tietohallinnon kohdennuksesta ja talous- ja henkilöstöhallinnon osalta vain 26 prosenttia. Valtiovarainministeriön näkemyksen takana ei siis monilta osin ole ollut todellinen tietämys näiden toimintojen tuottavuuspotentiaalista kullakin hallinnonalalla. Hallinnonalojen oma näkemys perustuu siihen, että talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuushyödyt saavutetaan pääosin jo vuoteen 2011 mennessä. Ministeriöt ovatkin pyrkineet siirtämään huonosti kohdennettuja tavoitteita rakenne- ja prosessimuutosten kategoriaan. Ainoastaan sosiaali- ja terveysministeriö oli vielä raportointihetkellä siinä tilanteessa, ettei se ollut pystynyt esittämään mitään. Tosin senkin kohdalle valtiovarainministeriö oli lukenut sektoritutkimuksen ja ALKU-hankkeen tavoitteet täysimääräisinä, mutta niistä kaikissa asianosaisissa ministeriöissä oli vielä paljon avoimia kysymyksiä, miten henkilötyövuosivähennystavoitteeseen todella päästään. Näin ei voida väittää, että ALKU-hankkeen ja sektoritutkimuksen vähennystavoitteita päätettäessä valtiovarainministeriöllä olisi ollut todellinen näkemys tuottavuuspotentiaalista ja siitä, millä tuottavuutta parantavilla toimenpiteillä vähennyksiin päästään.

Sekä rakenne- ja prosessimuutosten että kehyspäättöksessä erikseen mainittujen asiakokonaisuuksien kohdennusvaikeudet kertovat siitä, että hallituksen tekemän vähennyspäättökseen taustalla ei ole ollut riittävästi tietoa tuottavuuspotentiaalista. Toimenpiteitä on täsmennetty vasta sen jälkeen, kun hallinnonalakohtaisista vähennysluvuista on päätetty. Ei siis ole takeita siitä, että vähennykset kaikilta osin pystyttiin kohdistamaan tuottavuuspotentiaalia omaaviin kohteisiin. Tämän luvun alussa esitettiin kysymys, missä määrin tuottavuustoimenpiteiden luokittelu rakenne- ja prosessimuutoksiin, tukipalveluihin ja muihin kokonaisuuksiin on aito luokittelu. Tähän voidaan vastata tarkastuksen perusteella, että muiden kuin rakenne- ja prosessimuutosten luokittelu perustui valtiovarainministeriön arvioon ja kaikki jäljelle jäävä, vuosina 2007–2015 kaikkiaan 62 prosenttia vähennyksistä, määriteltiin rakenne- ja prosessimuutoksista aiheutviksi, riippumatta siitä, oliko niiden taustalla aito tuottavuutta lisäävä rakenteellinen tai prosessuaalinen muutos.



#### 3.4.4 Yhteys tuottavuuspotentiaaleihin: virastotaso

Edellä tarkasteltiin henkilötöyvuosien yhteyttä tuottavuuspotentiaaliin hallinnonalojen kokonaisuuden tasolla. Tässä luvussa kokonaiskuvaa tarkennetaan tarkastelemalla hallinnonalojen sisäistä kohdennusta, käyttäen esimerkkinä kuutta hallinnonala. Ministeriöiden edustajien haastattelujen ja asiakirja-aineiston avulla on hahmotettu, missä määrin henkilötöyvuosivähennystavoitteilla on vastaavuutta tuottavuuspotentiaaliin virastoissa.

Alustavan vastauksen kysymykseen saa valtiovarainministeriön raportoinnista talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle marraskuussa 2006. Silloin valtiovarainministeriö arvioi, että pääosa ministeriöiden henkilöstötavoitteista perustuu todellisiin, tuottavuutta pysyvästi lisääviin uudistuksiin. Tilanne ei kuitenkaan ollut ongelmaton: *"Ministeriöt eivät kuitenkaan ole kaikilta osin käynnistäneet tai ohjanneet virastoja käynnistämään tällaisia hankkeita. Kehyspäätöksen mukaiset henkilöstötavoitteet on osoitettu joillekin virastoille pelkkinä tulossopimuksiin kirjattuina vähennystavoitteina. Tämä saattaa johtaa mm. suoritetuotannon vähenemiseen tai laadun heikkenemiseen ja osaltaan antaa aihetta ohjelman leimaamiseen pelkäksi säästöohjelmaksi."*<sup>107</sup> Samaa viestiä kertoi Tuottavuuden toimenpideohjelman ohjausryhmän kokous 27.11.2006. Tällöin todettiin, että valtaosa hallinnonalojen hankkeista on oikealla tavalla tuottavuutta parantavia (rakenteet, prosessit, IT-uudistukset). *"Joidenkin ministeriöiden osalta on kuitenkin havaittavissa kehyspäätöksestä poikkeavia tavoitteita eikä kaikilta osin esitetä riittävän selkeitä tuottavuutta lisääviä toimenpiteitä. Joissakin tapauksissa on tyydytty osoittamaan htv-vähennystavoitteita hallinnonalojen virastoille nimeämättä tuottavuutta lisääviä toimenpiteitä."*<sup>108</sup> Oikealla tavalla tuottavuutta parantavista hankkeista todettiin, että *"ne eivät siten suinkaan vaaranna vaan parantavat palveluja"*. Analoginen johtopäätös olisi, että palvelut ovat vaarassa silloin, kun henkilötöyvuosivähennystavoitteilla ei ole kytkentää tuottavuustoimenpiteisiin. Sen vuoksi onkin huolestuttavaa, mitä ministeriöiden edustajat kertoivat haastatteluissa tuottavuuspotentiaalın ja henkilötöyvuosivähennysten välisestä yhteydestä.

Ensinnäkin on selvää, että ministeriöiden edustajien näkökulmasta henkilötöyvuosivähennyksillä ei ole voinut olla aukotonta yhteyttä tuotta-

---

<sup>107</sup> Valtiovarainministeriön muistio 28.11.2006 talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle 30.11.2006: *"Selvitys tuottavuusohjelman toimeenpanotilanteesta"*.

<sup>108</sup> Valtiovarainministeriö, kokousmuistio 30.11.2006, *Tuottavuuden toimenpideohjelman ohjausryhmä*.

vuuspotentiaaliin, koska vähennystavoite on päätetty hallituksessa valtiovarainministeriön valmistelun pohjalta siten, että ministeriöt eivät ole pystyneet ainakaan täysimääräisesti löytämään vähennysten taakse toimenpiteitä. Kuten edellisestä luvusta on käynyt ilmi, valtiovarainministeriölläkään ei ole ollut todellista mahdollisuutta mitoittaa vähennyksiä potentiaalista käsin siten, että kullekin hallinnonalalle olisi tullut juuri oikea vähennystavoite sen potentiaaliin nähden.

Hallitus on päättänyt hallinnonalan kokonaistavoitteesta. Toimenpidelistojen käsittely kehysvalmistelussa ja myöhemmin talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa on antanut joitakin suuntaviivoja hallinnonalan sisäiselle kohdentamiselle, mutta henkilötyövuositavoitteen jakaminen virastoille ja laitoksille on ollut ministeriöiden vastuulla. Hallinto-lehdessä haastatellun valtiovarainministeriön budjettipäällikön mukaan lähtökohtana kohdennuksissa on ollut hallinnonaloilla tehty tarveharkinta, jossa valtiovarainministeriöllä ei ole roolia, jos ministeriö on sitoutunut hallituksen päättämään tavoitteeseen: *"Valtiovarainministeriö tulee mukaan vain siltä osin, kuin ministeriöt eivät ole suostuneet vähennystavoitteisiin."*<sup>109</sup> Hallinnonalojen edustajat olivat tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa yksimielisiä siitä, että hallinnonalan sisäiseen kohdennukseen ministeriö on itse voinut vaikuttaa vähintäänkin "aika paljon". Ajattelutapa oli pääosin se, että ministeriö sai liian suuren kokonaistavoitteen, mutta sen sisällä on ollut vapaus kohdentaa vähennykset.

Seuraavassa henkilötyövuosivähennysten yhteyttä virastotason tuottavuuspotentiaaliin on käsitelty kauden 2007–2011 vähennystavoitteiden osalta, koska kauden 2012–2015 toimenpiteiden täsmennys on vielä osittain kesken. Ministeriöiden nimiä ei tässä kohtaa mainita, sillä haastatteluvien anonymiteettia hallinnonalansa edustajina ei siinä tapauksessa pystyttäisi takaamaan. Myöhemmin tässä luvussa esitetään ministeriökohtaisia esimerkkejä tuottavuustoimenpiteistä.

Eräästä ministeriöstä todettiin suoraan, että hallinnonalan tavoite on sisäisesti jaettu suhteellisten osuuksien mukaan. Tämä lähestymistapa oli kuitenkin voimakkaimmillaan alkuvaiheessa, kun ministeriö valmisteli omaa tuottavuusohjelmaansa ja vasta ennakoivat hallinnonalalle tulevan kokonaistavoitteen suuruutta. Myöhemmin suhteellisten osuuksien mukaista kohdennusta on vähän lievennetty, painottaen vähennyksiä sinne, missä potentiaalia on nähty enemmän. Vaikeutena on kuitenkin ollut se, että hallinnonalalta toimenpiteitä on noussut niukasti, joten ministeriön edustaja näki tuottavuuspotentiaalin ja vähennysten välisen yhteyden heikoksi. Henkilöstön vähentämisen suhteen ministeriössä oli kuitenkin edetty hy-

---

<sup>109</sup> *Hallinto 1-2009, 10.*

vin. Tämä on kuitenkin johtunut niukentuneesta rahoituksesta eikä siitä, että tuottavuustoimenpiteet olisivat vapauttaneet työvoimaa. Vastaava tilanne näytti olevan yleinen tarkastuksen kohteena olleilla hallinnonaloilla. Esimerkiksi eräässä toisessa ministeriössä tuottavuustoimien ja henkilöstövähennyksien välille näytti sinällään rakentuneen tiivis yhteys, mutta aikataulu muodosti ongelman: uudistukset painottuvat kauden loppupuolelle, mutta kun vähennyksiä on viety kehykseen jo aiemmin, määrärahatilanteen vuoksi vähennyksiä on tehty jo ennen kuin uudistukset vaikuttavat. Ministeriö on saanut hallinnonalalta kritiikkiä siitä, että henkilöstövähennyksiä toteutetaan ennen kuin tuottavuustoimenpiteiden vaikutus on voimassa.

Niukkaa rahatilannetta selitettiin sekä yleisestä niukkuudesta käsin että tuottavuusohjelmasta johtuvaksi. Tuottavuusohjelman määrärahoja vähentävä vaikutus tulee kahta kautta. Ensinnäkin siitä, että henkilötöyvuosivähennystä kohden määrärahoista leikataan noin puolet pois. Kun tuottavuusohjelman toteutuksessa on jyvitetty vähennyksiä eri vuosille, vähennykset alkavat vaikuttaa resurssisiin heti. Toinen vaikutus seuraa siitä, että ministeriö on tehnyt tuottavuusyhteistyösopimuksen. Tämä on valtiovarainministeriön näkökulmasta investointi, jonka ministeriöt maksavat takaisin pysyvänä vähennyksenä määräraha-kehykseen. Investoinnin takaisinmaksu voi siis alkaa näkyä kehyksessä ennen kuin investoinnilla toteutettava uudistus on voimassa. Kun hallituksen asettama tavoite on ollut muotoa "tuottavuustoimenpiteet johtavat henkilöstömäärän pienemiseen", on erityisen epätarkoituksenmukaista, että sellaisillakin hallinnonaloilla, joilla tuottavuustoimenpiteiden ja vähennystavoitteen välillä ei ole kuilua, joudutaan resurssisyistä tekemään henkilöstön vähennyksiä, jotka eivät ole seurausta tuottavuustoimenpiteistä.

Eri ministeriöitä tarkasteltaessa esiin nousi myös paradoksaalisia tilanteita. Eräällä hallinnonalalla oman ideoinnin tuloksena syntyneet kauden 2007–2011 toimenpiteet kattoivat pääosan vähennystavoitteesta. Siitä huolimatta ministeriön edustajat mainitsivat vain yhden esimerkin sellaisesta toimenpiteestä, jossa on aidosti kyse tuottavuuspotentiaalista. Suurimmaksi osaksi näin ei kuitenkaan ollut, vaan tuottavuus paranee, jos paranee, kun henkilötöypanoksen käyttö vähenee. Eräällä toisella hallinnonalalla tilanne oli liki päinvastainen: vaikka asiakirja-aineisto ja tarkastuksessa tehdyt haastattelut valtiovarainministeriössä tukivat sitä tulkintaa, että hallinnonalan tuottavuustoimenpiteet ovat syntyneet valtiovarainministeriössä, ministeriössä suhtauduttiin luottavaisesti siihen, että potentiaalia on ja vähennykset pystytään toteuttamaan. Ministeriön edustaja piti kuitenkin itsestään selvänä, että tuotosmäärä laskee, joten paradoksi selitynee sillä, että haastateltava tarkoitti potentiaalilla valmiutta vähentää henkilöstöä.

Kahdella muulla hallinnonalalla lähtötilanne oli pelkistetysti se, että ministeriöillä oli omia suunnitelmia vähennystavoitteen taustalla, mutta ei kuitenkaan kattavasti. Toisessa ministeriössä tunnelma oli alistuneempi, ikään kuin motivaatio tuottavuuden parantamiseen olisi menetetty sillä hetkellä, kun tavoite määrättiin ylhäältä käsin. Valtiovarainministeriön budjettiosaston kyseisen hallinnonalan sektorihenkilöillä oli käsitys, että kyseisessä ministeriössä on tarkkaan katsottu virastojen toimintaa ja sen mukaan kohdennettu tavoitteet. Ministeriössä ei kuitenkaan näyttänyt olevan käsitystä siitä, mitä virastoissa todella tapahtuu tuottavuustoimenpiteiden tasolla. Pikemminkin uskottiin, että virastot ovat joutuneet vähentämään henkilöstöä määrärahojen puutteessa, ja nähtiin, että henkilöstön vähentäminen perustuu suurelta osin muihin kuin tuottavuutta lisääviin toimenpiteisiin. Toisella hallinnonalalla puolestaan haastattelujen perusteella vaikutti siltä, että tuottavuushyötyjä on aidosti etsitty ja käyty toimintoja läpi, mutta käytännössä on kuitenkin käynyt niin, että kaikista toiminnoista ei rationalisointimahdollisuuksia ole helposti löytynyt. Ministeriön periaatteena onkin ollut: *"Sieltä mistä ei voi vähentää, on vähennetty vähemmän."*

Yhteenvetona ministeriöiden edustajien esittämistä arvioista välittyy se kuva, että vähennystavoitteiden yhteys tuottavuuspotentiaaliin on hyvin heikko. Ainoastaan yhdessä ministeriössä kuudesta ongelmaa vähennysten ja tuottavuusohjelman potentiaalinen välillä ei nähty, mutta sielläkin vähennyksiä oli aikataulu- ja resurssiongelmiensa vuoksi tehty ennen kuin tuottavuustoimenpiteiden ansiosta henkilöstö alkaa vähentyä. Aitoja tuottavuustoimenpiteitäkin hallinnonaloilla toki on tehty, mutta yllättävän vähän ministeriöiden edustajat niitä omalta hallinnonalaltaan nimesivät. Kun ministeriöiden edustajat haastatteluissa pohtivat, missä tuottavuuspotentiaalia aidosti on, esiin nousivat sellaiset toimet, joissa tietotekniikan käytöllä tai yhtiöittämisellä voidaan pienentää valtion henkilöstötarvetta. Pääosin henkilötyövuositavoitteisiin näytetään kuitenkin pyrittävän vähentämällä henkilöstöä ilman, että mikään erityinen tuottavuustoimenpide vapauttaa henkilötyöpanoksen kysyntää. Tämä koskee niin sanottuja rakenne- ja prosessimuutoksia, jotka valtiovarainministeriön suunnitelmissa kattavat noin 65 prosenttia kauden 2007–2011 tavoitteesta. Tukipalveluiden tilanteeseen tarkastuksessa ei oteta kantaa.

Ministeriöiden edustajia pyydettiin haastatteluissa nimeämään oman hallinnonolansa yksittäinen merkittävin tuottavuushanke. Merkittävyydellä tarkoitettiin tuottavuushyödyn suuruutta, jonka mittarina tuottavuusohjelmassa on siis käytännössä henkilötyövuosivähennyksen suuruus. Seuraavassa on vastauksista poimitut kärkihankkeet hallinnonaloittain.

## TAULUKKO 9. Hallinnonalojen merkittävimmät tuottavuushankkeet

Hallinnonala	Merkittävin tuottavuushanke
Oikeusministeriö	Palvelukeskushanke Vankiluvun vähentämiseen tähtäävät toimet
Sisäasiainministeriö	Palvelukeskushanke Poliisin hallintorakenteen, johtamisjärjestelmän ja yhteistoiminnan uudistamishankkeet PORA I ja PORA II. PORA I:n myötä paikallispoliisin yksiköiden määrä väheni 90:stä 24:ään. PORA II:n kohteena on poliisin ylijohdon, poliisin lääninjohdon, valtakunnallisten yksiköiden ja Helsingin poliisilaitoksen kehittäminen.
Opetusministeriö	Palvelukeskushanke Opetusalan koulutuskeskuksen yhtiöittäminen
Maa- ja metsätalousministeriö	Kiinteistöjä koskevien kirjaamisasioiden siirtäminen käräjäoikeuksista Maanmittauslaitokselle ja sen jälkeen siirtyminen sähköiseen kiinteistönvaihdantaan. Metsäkeskusten sähköisen asioinnin kehittäminen ja siihen liittyvä tiedonhallinnan kehittäminen (ei htv-vaikutusta MMM:n hallinnonalalla, koska valtionavun piirissä)
Liikenne- ja viestintäministeriö	Merenkululaitoksen sisäisen tuotannon yhtiöittämisshanke Liikennehallinnon virastouudistus
Sosiaali- ja terveysministeriö	Kansanterveyslaitoksen ja STAKESin yhdistäminen Terveyden ja hyvinvoinnin laitokseksi Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen yhdistäminen Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoksi

Kahden hallinnonalan, liikenne- ja viestintäministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön, kärkihankkeissa on kyse virastokentän uudistuksesta. Kummallakaan hallinnonalalla ei voida sanoa, että virastouudistus olisi käynnistynyt tuottavuusohjelman ansiosta ja että uudistus olisi ensisijaisesti tuottavuushanke. Tuottavuusohjelma on kuitenkin vauhdittanut uudistuksia ja tuonut niihin henkilötöyvuosivähennystavoitteet mukaan. On kuitenkin vaikea arvioida, miten nämä uudistukset käytännössä parantavat tuottavuutta.

Myös sisäasiainministeriön hallinnonalan ydintoiminnan kärkihankkeessa on kyse organisaatiouudistuksesta, tosin vain yhden toimialan sisällä. Poliisitoimi muodostaa henkilöstömäärältään suuren osan hallinnonalasta, joten sen vaikutus on suuri. Sisäasiainministeriö on kuitenkin rajannut

operatiivisissa tehtävissä toimivat poliisi- ja rajavartiomiehet sekä hätäkeskuspäivystäjät tuottavuusohjelman ulkopuolelle. Valinta on ollut ensisijaisesti sisäasiainministerin, mutta rajaukselle on tukea myös eduskunnassa. Siitä huolimatta valtiovarainministeriö on esittänyt toimenpiteiden ulottamista tähän joukkoon, joka muodostaa noin kaksi kolmasosaa koko hallinnonalan vahvuudesta<sup>110</sup>. Myöskään poliisitoimeen kohdistuvissa uudistuksissa ei ensisijaisesti ole kysymys tuottavuudesta, mutta uudistuksen yhteydessä voidaan katsoa mahdollisuudet henkilöstön vähennyksiin. Esimerkiksi poliisilaitosten määrän vähentäminen tarkoittaa päälliköiden tehtävien vähenemistä, mutta henkilötyövuosina vaikutus ei heti realisoidu muiden kuin tietyllä hetkellä eläköityvien päälliköiden kohdalla.

Yhtiöittäminen kärkihankkeena tuli esiin virastouudistusten ohella liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla sekä palvelukeskushankkeiden ohella opetusministeriön hallinnonalalla. Palvelukeskushanke oli kärkihanke myös oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön hallinnonalalla. Haastatteluissa oltiin kuitenkin kiinnostuneita nimenomaan ydintoiminnasta. Oikeusministeriön hallinnonalalla monien toimenpiteiden vaikutus yksinään on melko pieni, mutta tuomioistuinlaitoksessakin tapahtuu muutoksia, joihin voidaan yhdistää henkilötyövuosivaikutuksia. Suurin ydintoiminnan henkilötyövuosivaikutus tulee kuitenkin sitä kautta, että palvelun käyttäjien, tässä tapauksessa vankien, määrää saadaan erilaisin toimenpitein vähennettyä.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala oli ainoa, jossa tieto- ja viestintäteknologian hyödyntämisen tuomat tuottavuushyödyt nousivat kärkihankkeeksi. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö tällaisia hankkeita olisi muillakin hallinnaloilla, ne vain eivät yltäneet vaikutuksiltaan hallinnonalan suurimmiksi. Esimerkkeinä voidaan mainita ulkomaa-laishallinnon tietojärjestelmähanke, sähköinen asiointi riidattomien velkomusasioiden käsittelyssä, sähköiset hakujärjestelmät Opetushallituksessa ja digitointihanke Näkövammaisten kirjastossa.

### *Tuottavuusohjelman tyyppitapaukset virastotasolla*

Sektoriministeriöiden ja valtiovarainministeriön edustajien haastattelujen sekä asiakirja-aineiston pohjalta voidaan hahmottaa viisi erilaista tapausta,

---

<sup>110</sup> Esimerkiksi valtiovarainministeriön muistiossa 2.11.2007 hallituksen neuvotteluun 6.11.2007: "Sisäasiainministeriö on tuottavuusohjelmassaan sulkenut sen ulkopuolelle poliisin, rajavartiolaitoksen ja hätäkeskusten operatiivisissa tehtävissä työskentelevät, n. 11 000 hallinnonalan yhteensä n. 16 000 (1.1.2008 jälkeen) suuruisesta henkilöstöstä. Tälle ei ole perusteita."

joita tuottavuusohjelman nimissä esiintyy. Niistä vain ensimmäinen on aidosti hallituksen tavoittelemaa muotoa *"Tuottavuutta lisäävien toimenpiteiden tarkoituksena on, että ne johtavat valtion henkilöstömäärän pieneenemiseen"*<sup>111</sup>, jossa etenemistie on tuottavuustoimenpiteiden kautta henkilöstömäärän vähenemiseen. Tyyppit eivät todellisuudessa esiinny välttämättä puhtaina muotoina, vaan on olemassa sekamuotoja. Tyyppittelyn tarkoitus on hahmottaa, minkälaisia toimenpiteitä tuottavuusohjelmaan sisältyy ja onko niissä aidosti kyse tuottavuuden paranemisesta. Myöhemmissä tuottavuusteemaan liittyvissä Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksissa tullaan kiinnittämään huomiota siihen, minkälaisia vaikutuksia tuottavuustoimenpiteillä on ollut hallinnonaloilla.

Ensimmäinen toimenpiteiden tyyppi voidaan nimetä aidoksi tuottavuustoimenpiteeksi. Aito tuottavuustoimenpide parantaa tuottavuutta siten, että jonkin toimenpiteen ansiosta tuotost määrä ei vähene, vaikka henkilötöpanos vähenee<sup>112</sup>. Tällaisia voivat olla rakenteen ja prosessien uudistukset, jotka on harkittu tästä näkökulmasta sekä tieto- ja viestintäteknologian hyödyntäminen. Parhaimmillaan aito tuottavuustoimenpide parantaa myös asiakkaiden kokemaa toiminnan laatua. Näin on tyyppillisesti silloin, kun sähköinen asiointi vähentää rutiininomaista työtä ja helpottaa asioimista. Verohallinnon tuottavuusohjelma on mittavin esimerkki tämäntyyppisestä uudistuksesta. Vaarana on kuitenkin, että sähköisen asioinnin tuoma tuottavuushyöty arvioidaan yläkanttiin, jolloin aitoa tuottavuuden kasvua ei synny, jos henkilöstöä leikataan liikaa jonkin tuottavuutta aidosti lisäävän uudistuksen varjolla. Ulkomaalaishallinnon tietojärjestelmä uudistus puolestaan on esimerkki, jossa tietotekniikan luomat mahdollisuudet yhdistettiin rakenne- ja prosessimuutokseen. Organisaatorakenteiden uudistuksilla yksinäänkin voidaan parhaimmillaan saavuttaa hyötyjä, kun päällekkäisyyksiä karsitaan, etenkin tukipalveluissa. Myös ydintehtävissä voidaan saavuttaa tuottavuushyötyjä esimerkiksi keskittämällä harvemmin käsiteltäviä tapauksia tiettyyn yksikköön, jolloin erikoistuminen myös parantaa toiminnan laatua. Organisaatorakenteiden uudistaminen kuitenkin usein tarkoittaa toimipaikkaverkon supistamista, minkä vuoksi toimenpiteissä on vaarana se, että palveluiden saatavuus heikkenee. Toimipaikkaverkon karsiminen voi olla hankalaa myös aluepolitiikan vuoksi. Haastateltavien mukaan onkin esiintynyt tilanteita, joissa virkamiesvalmistelussa rationaa-

---

<sup>111</sup> Hallituksen kehyspäättös 23.3.2006.

<sup>112</sup> Tässä oletetaan, että tuottavuustoimenpiteessä on aina kyse siitä, että henkilöstö vähenee. Näinhän käytännössä onkin, koska valtion tuottavuusohjelman mukaisesti tuottavuustoimenpiteeksi kelpaavat vain henkilötyövuosivaikutuksia omaavat hankkeet.

lisina pidettyjä tuottavuustoimenpiteitä ei ole voitu toteuttaa aluepoliittisista syistä.

Toinen tuottavuusohjelman toimenpidetyyppi on ulkoistaminen tai yhtiöittäminen. Hallituksen asettaman tavoitteen muotoon nähden yhtiöittäminen tai ulkoistaminen tarkoittaa sitä, että vastuu tuottavuuden parantamisesta siirtyy yksityiselle sektorille. Pääasia on, että valtion henkilöstö vähenee. Voidaan kuitenkin kysyä, miten valtion henkilöstön vähentäminen siirtämällä tehtäviä yksityisellä sektorilla tuotettavaksi palvelee tavoitetta, että työvoimaa vapautuu yksityisen sektorin käyttöön. Onko palvelun tuottaminen yksityisellä sektorilla tehokkaampaa? On esimerkkejä siitä, että markkinamekanismien piiriin siirryttyään toiminta tehostuu ja tuottavuus kasvaa, mutta pahimmassa tapauksessa kuitenkin työn tekisi sama määrä ihmisiä mutta kalliimmalla. Haastatteluissa esitettiin myös sellainen arvio, että esimerkiksi tietotekniikkapalveluiden ulkoistaminen johtaa siihen, että virastoihin jää sellaista henkilöstöä, jolle ei tosiasiallisesti löydy enää järkevää työtä. Toisaalta palvelujen ostaminen vaatisi, että virastoon jäisi osaamista ostopalvelujen hankinnassa. Tuottavuusohjelmassa on pidetty tärkeimpänä sitä, että valtionhallinnon henkilöstö vähenee, eikä riittävästi ole kiinnitetty huomiota siihen, miten palvelun tuottamisen kustannukset muuttuvat. Ministeriöt ovat teettäneet selvityksiä ja todenneet joissakin tapauksissa, ettei valtiovarainministeriön esittämä yhtiöittäminen tai ulkoistaminen ole järkevää taloudellisista tai muista syistä.

Kolmannessa toimenpidetyypissä henkilöstön tarve vähenee palvelutarpeen pienentyessä, esimerkkinä vankiluvun vähentäminen. Oikeusministeriö tietoisesti tavoittelee vankiluvun vähenemistä<sup>113</sup>, jolloin vankeinhoidossa ei tarvita niin paljon henkilökuntaa. Tässä ei kuitenkaan ole kyse tuottavuuden paranemisesta, koska sekä suorite että henkilötyöpanos pienenevät. Myös pääomapanoksen osuus suhteessa suoritteeseen pysyy ennallaan, ellei samanaikaisesti toteuteta muita uudistuksia, jotka johtavat panoskäytön tehostumiseen. Vankeinhoidon tapauksessa vähentynyt vankimäärä voidaan kääntää tuottavuushyödyksi, jos samalla uudelleen organisoidaan vankilaverkoston, mihin oikeusministeriö onkin pyrkinyt. Lisäksi tietenkin vankeinhoidon kustannukset pienenevät, kun panoskäyttö vähenee. Mutta koska tuottavuus on tuotoksen ja panoksen välinen suhde, tuottavuus ei muutu, ellei suhde muutu. Lisäksi, jos vankiluku saadaan laskuun, mutta myöhemmin se taas jostakin syystä kasvaa, henkilöstöä joudutaan taas lisäämään. Toimenpiteet voivat kyllä olla tarkoituksenmu-

---

<sup>113</sup> Tähän liittyviä toimenpiteitä ovat sakon muuntorangaistuksen käytön vähentäminen ja siirtyminen valvottuun koevapauteen sekä valmisteluvaiheessa oleva valvontarangaistuksen käyttöönotto.



kaisia, jos ne lisäävät vankeinhoidon yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Tuottavuus ei kuitenkaan parane, ellei pienentynyt palvelutarve johda tuottavuutta lisääviin uudistuksiin.

Neljäs toimenpidetyyppi on sellainen, jossa valtion toiminnoista tietoisesti tingitään. Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella selvin esimerkki tällaisesta ovat sektoritutkimuslaitoksiin kohdistuvat vähennykset. Ministeriöissä ei nähdä yhtä suuria mahdollisuuksia tutkimuslaitosten rationalisointiin kuin valtiovarainministeriössä. Toisaalta kuitenkin ministeriöidenkin näkökulmasta vähennysten kohdentaminen tutkimuslaitoksiin on helppo ratkaisu, sillä niiden yhteiskunnallinen vaikuttavuus on vaikeammin osoitettavissa kuin jonkin kansalaisiin kohdistuvan palvelun tai säädösten toimeenpanoon liittyvän tehtävän vaikuttavuus. Sektoritutkimuksen asemaa tuottavuusohjelmassa osoittaa se, että kauden 2007–2011 tuottavuustavoitteet monilla hallinnonaloilla kohdistuvat voimakkaasti tutkimuslaitoksiin. Lisäksi kaudelle 2012–2015 on tulossa lisätavoitteita kohdennetusti sektoritutkimukseen.

Viides toimenpidetyyppi näyttää olevan varsin yleinen ministeriöissä toteutettujen haastattelujen perusteella. Neljän yllä mainitun toimenpidetyypin jälkeen jää vielä jäljelle se osa henkilötyövuosivähennystavoitteesta, jota ei voida kohdistaa mihinkään varsinaiseen tuottavuustoimenpiteeseen tai joka ei liity markkinaistamiseen, palvelutarpeen vähenemiseen tai siihen, että tietoisesti vähennetään jonkin toiminnan volyymia. Henkilöstöä pitää kuitenkin vähentää, koska sitä on päätetty vähentää. Hallitus on valtiovarainministeriön valmistelun pohjalta vastuuttanut ministeriöt tekemään vähennykset, ja ministeriö puolestaan on vastuuttanut hallinnonalansa virastot ja laitokset toteuttamaan vähennykset. Haastatteluissa ja asiakirja-aineistossa on tullut esiin, että monilla hallinnonaloilla vähennyksiä on pystytty toteuttamaan etuajassa. Tämä ei ole kuitenkaan perustunut siihen, että henkilöstö olisi vähentynyt tuottavuustoimenpiteiden ansiosta. Virastot ovat olleet pakotettuja jättämään virkoja täyttämättä, koska määrärahat ovat vähentyneet tuottavuusohjelman tai muun syyn takia. Lisäksi on kyse siitä, että hallinnonaloilla ei tiedetä, miten osa henkilöstön vähentämistavoitteesta tullaan saavuttamaan jäljellä olevina tuottavuusohjelman vuosina. Virkoja vain jätetään täyttämättä. Tuottavuus paranee sitä enemmän, mitä enemmän jäljelle jäävät työntekijät pystyvät tekemään myös pois lähteneiden työtehtäviä. Henkilöstön motivaation kannalta tämä on ongelmallista. Lisähuolta tuo monin paikoin sekin, että tehtävät tosiasiassa myös lisääntyvät. Vähennysten vaikutuksista hallinnonalan yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen ei ole selvää käsitystä. Ministeriössä toivotaan virastojen selviytyvän vähenevillä resursseilla, mutta kukaan ei voi olla varma, miten palvelujen saatavuuden ja laadun käy. Tässä viidennes-säkään tyypissä ei välttämättä ole kyse "juustohöylästä", vaan erään mi-

nisteriön edustajan lausahdusta mukailleen: vähennetään vähemmän sieltä, mistä ei voi vähentää. Ministeriössä siis tiedetään, että vähennystä ei voi perustella millään tuottavuustoimenpiteellä. Kun hallinnonalan vähennystavoite on kuitenkin saatava kohdennetuksi, supistetaan myös sellaista toimintaa, jossa henkilötyöpanoksen käyttötarve on pysynyt ennallaan.

### 3.4.5 Valtiovarainministeriön ja ministeriöiden roolit ja vastuut

Henkilötyövuosivähennystavoitteiden asettamista tarkasteltaessa on jo tullut esiin, että valtiovarainministeriön rooli on ollut varsin vahva. Tässä luvussa pyritään vielä kohdennetummin hahmottamaan valtiovarainministeriön ja muiden ministeriöiden välistä työnjakoa.

Tarkastelun lähtökohdaksi voidaan ottaa hallituksen kehyspäätöstä 23.3.2006 edeltänyt valtiovarainministeriön ja ministeriöiden käymä dialogi. Valtiovarainministeriön esittämä kuvaus talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle 2.5.2006 oli seuraavanlainen: *"Tuottavuutta lisäävät toimenpiteet perustuvat ministeriöiden v. 2004 ja 2005 kehysvalmistelun osana laatimiin tuottavuusohjelmiin. Niistä on neuvoteltu VM:n ja kunkin ministeriön välillä neljällä kansliapäällikkötasoisella neuvottelukierroksella sekä varsinaisten ministeriökohtaisten kehysneuvottelujen osana. Hallinnonaloittaisten hankkeiden toimenpidelinjoista ja niiden yhteenlasketusta henkilöstövaikutusten mittaluokasta on olemassa neuvotteluissa saavutettu yhteisymmärrys."* Kuvauksesta saa sen käsityksen, että 1) tuottavuustoimenpiteet ovat peräisin ministeriöiden omista ohjelmista ja että 2) toimenpiteiden henkilöstövaikutuksista on olemassa yhteisymmärrys ministeriön ja valtiovarainministeriön välillä.

Kuten aiemmin on tullut ilmi, ministeriöiden omat ohjelmat kattoivat vain osan hallituksen tavoitteesta. Siitä, missä määrin ministeriöiden ja valtiovarainministeriön välillä vallitsi väitetty yhteisymmärrys toimenpiteiden mittaluokasta, saatiin ministeriöiden edustajien haastatteluissa hyvin erilainen käsitys kuin talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle esitetystä kuvauksesta. Haastateltavat kokivat tilanteen siten, että valtiovarainministeriö saneli ministeriön kokonaistavoitteen. Myös asiakirjaaineistosta käy ilmi, että kuudesta tarkastellusta hallinnonalasta miltei kaikkien kohdalla erimielisyyttä oli vielä hallituksen kehyspäätöksen jälkeenkin.

Esimerkiksi valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön neuvottelumuistioon 5.10.2006 valtiovarainministeriö oli kirjannut, että kehyspäätöksen henkilötyövuosisäästökseksi oli sosiaali- ja terveysministeriötä kuulematta päädytty 340 henkilötyövuoteen. Sosiaali- ja terveysmi-

nisteriön laatimassa ohjelmassa 24.5.2006 toimenpiteet oli mitoitettu 250 henkilötyövuoden suuruisiksi, joten alkuvaiheessa ministeriö ei ollut sitoutunut esitettyyn tavoitteeseen. Ministeriön käsityksen mukaan yksimielisyys oli neuvotteluissa saavutettu 250 henkilötyövuoden säästöistä.

Myös valtiovarainministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön neuvottelumuistiossa 3.10.2006 todettiin lähtökohtana, että hallituksen kehyspäättöksen mukaiseksi maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan henkilötyövuosivähennykseksi kirjattiin 580 vuotta, vaikka hallinnonalan omat suunnitelmat perustuivat 360 henkilötyövuoden vähennystavoitteeseen. Maa- ja metsätalousministeriö kuitenkin sitoutui tavoitteeseen, sillä 19.5.2006 raportoinnissa lukuna oli 580.

Sisäasiainministeriön tilanne oli erikoinen. Hallitus oli päättänyt 960 henkilötyövuoden vähennyksestä, mutta sisäasiainministeriön johtoryhmä päätti 10.5.2006 kokouksessaan, että hallinnonalan henkilöstön hallituksen kehyspäättöksen mukainen tuottavuusvähennys tulisi laskea 840 henkilötyövuoteen, ja sitä lukua sisäasiainministeriö käytti myös raportoinnissaan. Eri luvut aiheuttivat hankaluuksia kehys- ja budjettikäsittelyssä, kun sisäasiainministeriön virkamiesten käyttämät luvut perustuivat 840 henkilötyövuoden tasoon.

Liikenne- ja viestintäministeriössä ongelmia oli tavoitteen jakamisessa. Ministeriön vastauksesta valtiovarainministeriön selvityspyyntöön touku-kuussa 2006 käy ilmi, että kehyspäättökseen ja valtiovarainministeriöstä tulleeeseen toimenpiteiden selvityspyyntöön sisällytetyt toimenpiteet ja niiden ajoittuminen perustuivat pitkälti valtiovarainministeriön alkuperäisiin ehdotuksiin eikä 10.3.2006 aikaan saatuun neuvottelutulokseen.

Opetusministeriön kohdalla erimielisyyttä oli vähennysten kohdentamistavasta. Opetusministeriön vastauksessa valtiovarainministeriölle 24.5.2006 ministeriö kritisoi sitä, että valtiovarainministeriö oli kohdentanut 70 henkilötyövuoden vähennyksen käytännössä valmiiksi kolmelle virastolle. Vähennystä pidettiin liian suurena, ja lisäksi ministeriö vastusti valtiovarainministeriön pyrkimystä lakkauttaa Venäjän ja Itä-Euroopan instituutti. Oikeusministeriön osalta asiakirja-aineistossa ei ole merkkejä vastaavista erimielisyyksistä.

Kaiken kaikkiaan valtiovarainministeriön ja muiden ministeriöiden välisissä *"neuvotteluissa saavutettu yhteisymmärrys"* on varsin kaunopuheinen ilmaus neuvottelujen kulusta ja lopputuloksesta.

Neuvottelukulttuuri on kuitenkin kehittynyt vuosien mittaan. Tuottavuusneuvotteluissa mukana olleet valtiovarainministeriön virkamiehet kuvasivat ministeriöiden asenteen kehittyneen paljon vuosien varrella. Kun ohjelman alkuvaiheessa keskustelu piti aloittaa siitä, tarvitseeko tuottavuustoimenpiteitä ylipäätään tehdä, vuonna 2006 neuvoteltiin jo siitä, miten tehdään. Tämä koskee vuosien 2007–2011 toimenpiteitä. Uusi vastus-

tus oli edessä, kun valtiovarainministeriö lähti hakemaan toimenpiteitä hallituksen 25.5.2007 päättämään 4 800 henkilötyövuoden vähentämistävoitteeseen. Tällöin puolet ministeriöistä ei esittänyt mitään vähennyksiä. Osa ministeriöistä vetosi siihen, että lisävähennykset eivät ole mahdollisia. Osa taas vetosi siihen, että toimenpiteitä ei voida vielä tässä vaiheessa täsmentää, koska edellisen tuottavuusohjelmakauden uudistukset ovat kesken tai koska merkittävien uudistusten selvitystyö on vielä kesken tai käynnistämättä. Valtiovarainministeriön ja ministeriöiden välisestä kirjeenvaihdosta välittyi neuvottelukulttuuriin sisältyvä yleisempikin perusasetelma, jossa sektoriministeriö esittää menonlisäyksiä ja valtiovarainministeriö taas pyrkii rajoittamaan menojen kasvua.

Henkilötyövuosivähennysten valmisteluvaiheessa syksyllä 2005 valtiovarainministeriön strategiana oli lähteä neuvotteluilla hakemaan korkeinta mahdollista vähennystasoa. Ministeriöille tehtiin ehdotuksia, joiden tarkoitus oli pakottaa ministeriöt reagoimaan ja esittämään vastaehdotuksia. Valtiovarainministeriössä ei kuviteltu, että he tietäisivät hallinnonaloja paremmin, missä tuottavuuspotentiaalia on. Sen sijaan ajateltiin, että jos ja kun valtiovarainministeriön ehdotusten joukossa on myös epätarkoituksenmukaisia toimenpiteitä, hallinnonalat korjaavat huonoksi havaitsemansa ehdotukset kohdentamalla vastaavat henkilötyövuosivähennykset tarkoituksenmukaisiin kohteisiin. Valtiovarainministeriön pettymykseksi kaikilla hallinnonaloilla ei toimittu näin, vaan tyydyttiin valittamaan valtiovarainministeriön huonoja kohdennuspäätöksiä.

Tuottavuusohjelman etenemisen näkökulmasta on ollut välttämätöntä, että valtiovarainministeriö on tehnyt pohjaesityksen, josta on alettu keskustella ministeriön kanssa. Neuvottelussa ministeriö on voinut osoittaa, mitkä toimenpiteet eivät tule onnistumaan joko poliittisista tai muista syistä. Ministeriöiltä on kuitenkin edellytetty vastaavansuuruisten hyötyjen osoittaminen muualta, mikä on monesti ollut ylivoimaista. Tuottavuustoimenpiteiden käsittelyn edettyä täsmentämisvaiheeseen hallitus linjasi, että jatkossa ministeriöt voivat muuttaa hallinnonalansa toimenpiteitä ilman erillistä neuvottelua valtiovarainministeriön kanssa, mikäli kehysvaikeus pysyy samana. Tällä on edelleen korostettu ministeriöiden vastuuta tuottavuustoimien toimeenpanossa.<sup>114</sup>

Valtiovarainministeriön näkökulmasta tuottavuusohjelmaa kohtaan julkisuudessa esitetty kritiikki huonosta kohdentamisesta on ollut kohtuuton, koska hallinnonaloilla on ollut mahdollisuus kohdentaa toimenpiteet parhaaksi katsomallaan tavalla. Vastuuketju on siis kulkenut niin, että val-

---

<sup>114</sup> Tuottavuuden toimenpideohjelman yhteistoimintaryhmä 19.12.2007, viitaten valtioneuvoston tuottavuustarkasteluihin 6.11. ja 9.11.2007.

tiovarainministeriö on valmistellut hallitukselle henkilötyövuosivähennykset, ja kun ne on hallituksessa päätetty, vastuu niiden toteutuksesta on siirretty ministeriöille ja ministeriöt ovat edelleen vastuuttaneet virastoja. Valtiovarainministeriön ja ministeriöiden vastuun problematiikkaa kuvaa myös valtiovarainministeri Jyrki Kataisen mielipidekirjoitus Helsingin Sanomissa 29.11.2008: *"Siihen, mistä yksiköistä ja toiminnoista henkilöstön määrää tulevina vuosina vähennetään sekä miten hallintoa ja työprosesseja uudistetaan, on annettu ministeriöille asiantuntijaorganisaatioina mahdollisimman itsenäiset ja vapaat kädet. Jos siis sisällöllisesti henkilöstöä vähennetään 'väärin ja väärästä paikasta', niin silloin asianomainen ministeriö on oikea valitusosoite."* Valtiovarainministeriö siis ikään kuin katsoo vapautuvansa vastuusta sillä, että hallinnonala itse voi päättää toimenpiteistä. Kuitenkin, kun hallitus on valtiovarainministeriön valmistelun pohjalta päättänyt henkilötyövuosivähennystavoitteista, hallituksen on annettu ymmärtää, että on olemassa tuottavuustoimenpiteet, joilla vähennystavoitteisiin päästään. Jos tuottavuustoimenpiteiden ja henkilötyövuosivähennysten välillä ei olekaan ollut väitettyä vastaavuutta, valtiovarainministeriöllä säilyy osavastuu siitä, että henkilötyövuosivähennykset pystytään toteuttamaan pitäen huolta siitä hallituksen asettamasta reunaehdosta, että *"tuottavuutta lisäävät toimenpiteet tulee kohdentaa ja ajoittaa siten, ettei niillä vaaranneta valtion tehtävien hoitoa eikä heikennetä palvelutasoa ja saatavuutta"*<sup>115</sup>.

Muodollisesti valtiovarainministeriö onkin pyrkinyt pitämään huolta siitä, että henkilöstötavoitteilla on aito yhteys tuottavuustoimenpiteisiin: *"Ministeriöiden kanssa käydyissä neuvotteluissa on erityisesti pyritty varmistamaan, että kehyspäättöksen mukaiset henkilöstötavoitteet ovat toteutumassa tuottavuutta pysyvästi parantavien toimenpiteiden avulla ja että hankkeet ja niiden toteuttamisen henkilöstövaikutukset perustuvat mahdollisimman realistisiin suunnitelmiin ja toimenpiteisiin."*<sup>116</sup> Tämä muodollinen tavoite ei kuitenkaan vakuuta, kun tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa on tullut ilmi, että valtiovarainministeriöllä ei käytännössä ole ollut mahdollisuutta valvoa henkilötyövuosien vähentämisen ja tuottavuustoimenpiteiden välistä vastaavuutta eikä ministeriöillä ole halukkuutta siitä raportoida. Valtiovarainministeriö on pyrkinyt ohjaamaan ministeriöitä talouspoliittisen ministerivaliokunnan tai hallituksen kannanotoilla

---

<sup>115</sup> Talouspoliittinen ministerivaliokunta 12.12.2006. Hallituksen kehyspäättöksessä 23.3.2006 muodossa *"Tuottavuustoimenpiteiden kohdentamisessa otetaan huomioon...että toimenpiteet eivät ole uhkana palveluille vaan varmistavat palvelujen saatavuuden ja laadun sekä päätetyn kehittämisen"*.

<sup>116</sup> Valtiovarainministeriön muistio 2.11.2007 hallituksen neuvotteluun 6.11.2007.

ja niiden mukaisesti vaatinut raportointia ministeriöiltä. Ministeriöt eivät kuitenkaan ole ottaneet vakavasti esimerkiksi vaatimusta raportoida *"uusien tuottavuustoimenpiteiden vaikutuksista yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehittymiseen, palvelujen määrään, laatuun ja saatavuuteen"*<sup>117</sup>. Valtiovarainministeriö on myös ohjeistanut toiminta- ja taloussuunnittelua sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadintaa siten, että ministeriöiden on osoitettava, miten tuottavuustoimenpiteet vaikuttavat hallinnonalan henkilöstömäärään<sup>118</sup>. Samanaikaisesti valtiovarainministeriön, haastatte- luissa esiin tulleena, linjana on kuitenkin ollut se, että henkilötyö- vuosipanoksen vähentäminen on aina tervetullutta riippumatta siitä, pys- tyykö ministeriö kertomaan, millä keinoilla se tapahtuu. Kaiken kaikkiaan näyttää siis siltä, että valtiovarainministeriöllä ei ole tosiasiallista mahdol- lisuutta eikä välttämättä haluakaan kontrolloida sitä, mitä tuottavuustoi- menpiteiden varjolla tapahtuu. Vastuu on siirretty ministeriöille.

Onko ministeriöillä sitten edellytyksiä seurata, mitä virastotasolla tapah- tuu? Yksi osoitus valtionhallinnon tuottavuusohjauksen puutteellisuudesta on Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastusyksikön tekemät ha- vainnot, joiden mukaan tuottavuustavoitteiden asettamisessa ja tuottavuus- desta annettavissa tiedoissa on merkittäviä puutteita. Vain pienelle osalle virastoista ja laitoksista on asetettu kattavasti tuottavuustavoitteita tulos- sopimuksissa. Vuonna 2007 tuottavuustavoitteita oli asetettu kattavasti 23 prosentissa tulosopimuksia ja tuottavuustavoitteet kattoivat 26 prosenttia valtion omasta toiminnasta.<sup>119</sup> Tilinpäätöstietojen perusteella tarkastusvi- rasto on todennut, että tuottavuudesta esitetyt tiedot olivat oikeita ja riittä- viä 75 virastossa ja laitoksessa, mikä vastaa 64:ää prosenttia. Pelkän riit- tävyyden osalta 93 virastoa ja laitosta täytti kriteerit, ja vastaavasti oikeina tuottavuudesta esitettyjä tietoja pidettiin 81 virastossa ja laitoksessa. Ti- linpäätöstietojen perusteella oikeat ja riittävät tuottavuustiedot kattoivat 41 prosenttia valtion omasta toiminnasta.<sup>120</sup>

---

<sup>117</sup> Valtiovarainministeriö 4.9.2008, *Uusien tuottavuustoimenpiteiden esittäminen 10.10.2008 mennessä*.

<sup>118</sup> Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta 2.4.2008: *"Tuottavuutta lisäävien toimenpi- teiden tarkoituksena on, että ne osaltaan johtavat valtion henkilöstömäärän pie- nenemiseen. Tämän periaatteen mukaan on ensinnäkin osoitettava, miten tuotta- vuustoimenpiteet vaikuttavat hallinnonalan henkilöstömäärään."*

<sup>119</sup> Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan va- rainhoitovuodelta 2007, 60–61.

<sup>120</sup> Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan va- rainhoitovuodelta 2007, 61–62.

## 3.5 Tavoitteiden toteutumisen väliaikatilanne

Tarkastuksen tavoitteena ei ole ollut selvittää tuottavuusohjelman vaikutuksia, sillä vasta pieni osa tuottavuusohjelman toimenpiteistä on toteutettu ja toteuttaminen jatkuu ensimmäisen vaiheen osalta vuoteen 2011 ja toisen vaiheen osalta vuoteen 2015. Sen sijaan tarkastellaan tuottavuuden paranemistavoitteen ja henkilöstön vähentämistavoitteen osalta, miten niissä on edetty tuottavuusohjelman alkuvuosina. Molemmista mittareista on tosin huomattava, että tuottavuuden muutoksiin ja henkilöstömäärän kehitykseen vaikuttavat muutkin tekijät kuin tuottavuusohjelma.

### 3.5.1 Onko tuottavuus parantunut?

Taulukossa 10 on kuvattu tuottavuuskehitystä tuottavuusohjelman alkuvuodesta 2003 alkaen vuoteen 2007, vaikka vasta vuosi 2007 olikin ensimmäinen, jolloin kehyspäätöksen mukaiset henkilöstövähennykset alkoivat vaikuttaa. Tuottavuuden mittaaminen markkinattomille palveluille ei ole yksinkertaista<sup>121</sup>, mutta käytännössä ainoastaan Tilastokeskuksen tuottavuustilaston lukujen perusteella voidaan tehdä jotain päätelmiä valtion tuottavuuden kehityksestä. Tietojen kattavuus alkaa olla jo varsin hyvä; vuonna 2007 se oli 78 prosenttia kokonaiskuluista. Tarkastusvirasto selvittää erikseen, missä määrin valtion tuottavuustilastoinnin voi katsoa antavan luotettavan ja oikean kuvan tuottavuuden muutoksista.

---

<sup>121</sup> Hautakangas ja Heikkinen (2008).

**TAULUKKO 10. Valtion virastojen ja laitosten tuotoksen, tuotantopanosten ja tuottavuuden kehitys 2003–2007, prosenttia edellisvuodesta. (Lähde: Valtion tuottavuustilasto 2007, Tilastokeskus).**

	2003	2004	2005*	2006	2007
Tuotos	0,5	1,1	1,0	-0,1	-0,3
Työpanos	0,3	1,2	-0,2	-0,5	-0,6
Kokonaispanos	2,7	1,2	0,0	-1,0	1,6
Työn tuottavuus	0,2	-0,1	1,1	0,4	0,3
Kokonaistuottavuus	-2,1	0,0	1,0	0,9	-1,9
Kattavuus**	70	72	75	75	78

\* Tiedot eivät täysin vertailukelpoisia edellisten vuosien kanssa.

\*\* Vuoteen 2004 asti kattavuus mitattu henkilöstökuluilla ja vuodesta 2005 alkaen kokonaiskuluilla.

Työpanoksen käyttö kääntyi laskuun vuonna 2005 ja lasku on hieman voimistunut seuraavina vuosina (Taulukko 10). Koska tuottavuusohjelman mukaiset henkilöstövähennykset alkoivat varsinaisesti vasta vuonna 2007, tarkastellaan tässä tarkemmin vain vuoden 2007 lukuja. Valtion tilinpäätöskertomuksen 2007 mukaan henkilötyövuosien määrä tuottavuusohjelman piiriin kuuluvilla hallinnonaloilla<sup>122</sup> väheni 753:lla, mikä vastaa 0,6 prosenttia vuoden 2006 henkilötyövuosimäärästä (119 957). Prosentuaalinen väheneminen on siis sama kuin taulukon 10 työpanoksen vähenemä 0,6 prosenttia. Työpanoksen väheneminen ei ole kuitenkaan kanavoitunut työn tuottavuuden paranemiseen kuin puolittain, sillä työn tuottavuus parani vuodesta 2006 vuoteen 2007 vain 0,3 prosenttia. Tuotos puolestaan väheni 0,3 prosenttia. Kokonaispanoksen käytön lisääntyminen yhdessä tuotoksen vähenemisen kanssa johti siihen, että kokonaistuottavuus painui 1,9 prosenttia miinukselle. Tilastokeskus huomauttaa, että vuosittaisista muutoksista ei voida päätellä trendin muutoksia, sillä valtionhallinnon hankintaprosessien valmistelu, organisaatiomuutokset ja kehittämishankkeet kuormittavat sen vuoden panoskäyttöä, mille kulut kirjanpidossa kohdistuvat, kun taas näillä panostuksilla aikaansaatavat muutokset tuotoksessa tai tuottavuudessa voivat näkyä vasta tulevana vuosina<sup>123</sup>. Valtiovarainministeriön oma arvio on, että kokonaistuottavuuden heikkenemistä

<sup>122</sup> *Budjetin pääluokista eduskunta ja tasavallan presidentin kanslia eivät kuulu tuottavuusohjelman piiriin.*

<sup>123</sup> *Tilastokeskus, valtion tuottavuustilasto 2007, 3.*



selittävät liikekirjanpidon heikkoudet ja toiminnan vuosittaisiin kuluihin kirjattujen investointiluonteisten erien, lähinnä IT-investointien osuminen vuodelle 2007. Kun tällaisia investointeja ei jaksoteta eri vuosille, suuret pääomapanoksen lisäykset näkyvät heikkona tuottavuuskehityksenä. Näin ollen siis pitäisi käydä niin, että kun investointien vaikutukset realisoituvat, tuottavuus paranee.

Vuodesta 2006 vuoteen 2007 toteutunut 0,3 prosentin työn tuottavuuden paraneminen valtiolla vaikuttaa vaatimattomalta. Talousneuvoston sihteeristön tuottaman "Ikääntymisraportin" mukaan kuitenkin jo noin 0,3 prosentin pysyvä vuotuinen julkisten palveluiden työn tuottavuuden kasvu riittäisi poistamaan raportissa esitetyn peruslaskelman mukaisen julkisen talouden kestävyysvajeen<sup>124</sup>. Iso haaste on kuitenkin kuntasektori, sillä arviossa oli kyse julkisen sektorin kokonaisuudesta.

Vuoden 2008 valtion tuottavuustilaston perusteella sekä työn tuottavuus että kokonaistuottavuus olisivat kasvaneet vuonna 2008 (+1,7 % ja +1,0 %).<sup>125</sup>

### 3.5.2 Onko henkilöstö vähentynyt?

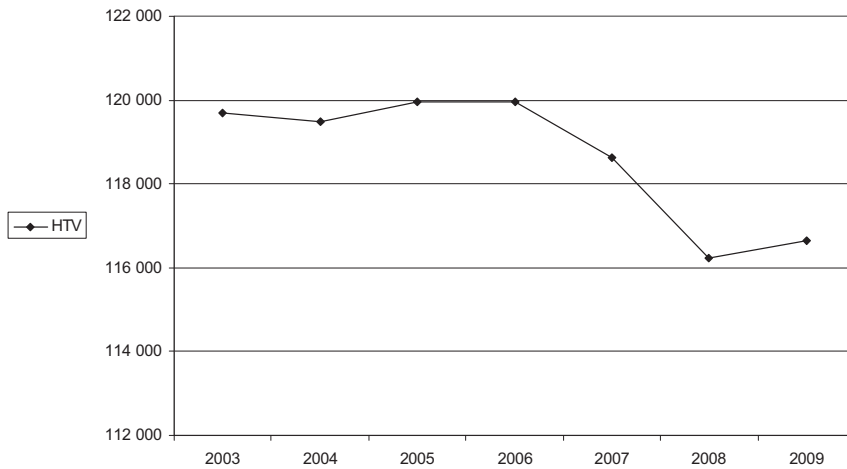
Kuviosta 3 nähdään henkilötyövuosien kehitys vuosina 2003–2009 tuottavuusohjelman piiriin kuuluvilla hallinnonaloilla. Eduskunta ja tasavallan presidentin kanslia eivät kuulu tuottavuusohjelman piiriin, joten niiden henkilötyövuodet eivät sisälly lukuihin. Vuoden 2003 lähtötaso pääministeri Matti Vanhasen hallituksen aloittaessa oli 119 702 henkilötyövuotta. Henkilötyövuosivähennyksen kohdentamisesta hallinnonaloittain päätettiin vuoden 2006 kehyspäätöksessä. Vähennyksen toimeenpano alkoi varsinaisesti pääministeri Vanhasen toisen hallituksen aikana vuonna 2007.

Vuosimuutoksena lasketut vähennykset olivat vuodesta 2006 vuoteen 2007 1 324 henkilötyövuotta (119 957:stä 118 633:een) ja vuodesta 2007 vuoteen 2008 2 402 henkilötyövuotta (118 633:sta 116 231:een). Vuodesta 2008 vuoteen 2009 henkilötyövuodet kasvoivat 413:lla. Kaiken kaikkiaan verrattuna vuoden 2006 lukuihin, henkilötyövuodet olivat vähentyneet vuoteen 2009 mennessä 3 313:lla (119 957:stä 116 644:ään). Ilman yliopistoja ja harjoittelukouluja vähenemä olisi ollut 4 417 (89 458:sta 85 041:een).

---

<sup>124</sup> *Ikääntymisraportti 2009*, 225. *Kestävyysvajeen poistumisella tarkoitetaan sitä, että julkiseen talouteen ei muodostu alijäämää muuttumattomien menoperusteiden ja veroasteen oloissa. Raportin peruslaskelma on luonnollisesti vain yksi arvio, johon liittyy epävarmuustekijöitä, ja se perustuu tietyille oletuksille.*

<sup>125</sup> *Tilastokeskus, valtion tuottavuustilasto 2008.*



**KUVIO 3. Henkilötyövuosimäärän (HTV) kehitys tuottavuusohjelmaan kuuluvilla hallinnonaloilla vuosina 2003–2009. (Lähde: Valtion tuottavuusohjelma/TAHTI-järjestelmä).**

Vuodesta 2008 vuoteen 2009 henkilötyövuosimäärä kääntyi siis kasvun. Vaikka henkilötyövuosimuutosta tarkasteltaisiin ilman yliopistouudistukseen kuuluvia virastoja ja laitoksia, vähemmän vuodesta 2008 vuoteen 2009 jää vain 498 henkilötyövuoteen, mikä on 1 180 henkilötyövuotta tavoiteltua vähemmän.<sup>126</sup> Hallituksen kehyspäätöksessä 30.3.2010 todettiin, että *"hallitus käy keväällä 2010 läpi tavoitteesta jälkeen jäämisen syitä ja tarkastelee tämän merkitystä tuottavuusohjelman toteuttamiselle"*.

Kokonaisuudessaan tuottavuusohjelman toteutus oli vuosien 2009 ja 2010 vaihteessa 931 henkilötyövuotta vuonna 2008 ennakoitusta jäljessä. Tämä nähdään, kun verrataan yllä laskettua 3 313 henkilötyövuoden vähennemää vuodesta 2006 vuoteen 2009 luvussa 3.2.2 esitettyyn taulukkoon 4, jonka mukaan vähennyksiä olisi pitänyt toteuttaa 4 244.<sup>127</sup>

<sup>126</sup> Valtiontalouden kehukset vuosille 2011–2014.

<sup>127</sup> Taulukon 4 mukaan vähennyksiä ennakoitiin toteutuvan yhteensä 4 244 vuodesta 2006 vuoteen 2009, kun jätetään huomioimatta vuodelle 2006 merkityt puolustusministeriön ja valtiovarainministeriön vähennykset, jotka toteutuivat vuosien 2005 ja 2006 välisenä muutoksena.

## 4 Tarkastusviraston kannanotot

### *Tuottavuusohjelman tavoitteet*

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, onko tuottavuusohjelmaa valmisteltu ja ohjattu siten, että on luotu perusta sille, että ohjelman tavoitteet voidaan saavuttaa. Ohjelman tavoitteiksi tarkastuksessa todettiin tuottavuuden parantaminen ja henkilöstön vähentäminen. Tarkastus osoitti, että tuottavuusohjelman alkaessa vuonna 2003 tuottavuuden parantaminen näytti aidosti olleen ohjelman ensisijainen tavoite, mutta vuoden 2005 hallituksen kehyspäätöksestä lähtien ohjelman toteutusta ohjanneeksi ensisijaiseksi tavoitteeksi näyttää tulleen henkilöstön vähentäminen.

Tarkastuksessa tehdyn asiakirja- ja haastatteluaineiston perusteella henkilöstön vähentäminen ja tuottavuuden parantaminen olivat ohjelman välitavoitteita, joilla pyritään varsinaisiin tavoitteisiin. Näitä puolestaan ovat, että talouskasvu pysyisi yllä työvoiman vähentyessä ja että ikääntymisen aiheuttamien menojen kasvua pystyttäisiin hillitsemään ja rahoittamaan. Tarkastuksessa osoitettiin, että yksinomaan valtiosektorin toimin ohjelman varsinaisiin tavoitteisiin ei päästä. Koska tarkastuksen kohteena oli vain valtion tuottavuusohjelma eivätkä kuntasektoriin kohdistuvat toimet, ei tarkastuksessa otettu kantaa varsinaisten tavoitteiden saavuttamisen edellytyksiin muutoin kuin kiinnittämällä huomiota niihin ongelmiin, jotka liittyvät valtion tuottavuusohjelman perusteluihin.

### *Tuottavuusohjelman perustelujen pätevyys*

Hallituksen kehyspäätösten ja niiden perustelumuiotoiden analyysi nosti esiin kaksi yleisintä tuottavuusohjelman perustelua, jotka olivat työvoiman tarjonnan vähentyminen ja julkisen talouden menopaineet. Pääministeri Vanhasen molemmat hallitukset ovat pitäneet tavoitteenaan julkisen sektorin tuottavuuden paranemista, ja siksi tuottavuuden parantamisen perustelut ovat olleet julkiselle sektorille yhteisiä.

Työvoiman tarjontaan liittyvistä perusteluista keskeisen aseman on saanut valtiovarainministeriön esittämä, alun perin OECD:n julkaisemaan skenaarioon perustuva uhkakuva: mikäli tuottavuus ei parane ja henkilöstön määrä vähene julkisella sektorilla, julkisen sektorin työvoiman kysyntä syrjäyttää tulevana vuosikymmeninä yksityisen sektorin työvoiman kysyntää. Uhkakuva sisälsi arvion, että vuonna 2020 seitsemän kymmenestä nuoresta työmarkkinoille tulevasta on rekrytoitava julkiselle sektorille, jos mitään ei tehdä. Tarkastusvirasto katsoo, että esitetty uhkakuva perustuu

osin kapeaan tarkasteluun. Esimerkiksi hyvin todennäköinen tarkastelematta jäänyt riski on se, ettei koulutettua henkilökuntaa riitä sosiaali- ja terveystalouteen, erityisesti vanhustenhoitoon. Kuitenkin on tarpeen painottaa, että näkökulmasta riippumatta julkisen sektorin tuottavuuden parantamisen tarpeellisuutta ei voi kiistää.

Valtiovarainministeriön tuottavuusohjelman perusteluina esittämissä skenaarioissa ei julkisen sektorin kokonaistarkastelun rinnalla eritellä valtion ja kuntien skenaarioita erikseen. Ministeriön esittämä näkemys on perustunut eläköitymisen korvaamiseen, nykyisen kasvun jatkumiseen ja ikääntymiseen liittyvien palveluiden luomaan lisätarpeeseen. Kukin näistä kolmesta tekijästä on erilainen kuntasektorilla ja valtiosektorilla, mutta valtiovarainministeriön skenaariot eivät mahdollista valtio- ja kuntasektoreiden vaikutusten tarkastelua erillisesti.

Valtiovarainministeriön esittämä uhkaskenaario alkoi esiintyä tuottavuusohjelman perusteluna vuonna 2005. Tällöin ei esitetty vaihtoehtoisia skenaarioita esimerkiksi eri aikajänteiden kasvuoletuksilla. Skenaarioita ei myöskään esitetty henkilötyövuosivähennysohjelman vaikutusten mukaisesti. Tarkastusvirasto katsoo, että vain yhden skenaarion esittäminen ei ollut perusteltua. Valtiovarainministeriön olisi tullut esittää tuottavuusohjelman perustaksi tavoitetaso, johon pyritään, ja osoittaa, mitä toimia tavoitetasoon pääseminen edellyttää. Yksinomaan valtion henkilöstöä vähentämällä ikäluokkien pienenemisen aiheuttamaan työvoiman tarjonnan vähenemiseen ei voida vastata, koska valtion osuus julkisen sektorin henkilöstöstä on vain 23 prosenttia.

Valtiovarainministeriön esittämä skenaario koskee vain työmarkkinoille tulevia nuoria (15–24-vuotiaita). Näin sen suurin ongelma on se, että se ei ota huomioon koko työvoiman kehitystä ja työllisyysasteen kehitystä. Suurten ikäluokkien eläköityminen ei automaattisesti johda työvoimapolun. Kohdennetuilla toimilla Suomi voisi päästä lähemmäs pohjoismaista työllisyysastetta, jolloin työllisten määrä ei välttämättä vähene lainkaan. Tarkastuksessa havaittiin, että arviot työvoiman tarjonnasta ja työllisyyskehityksestä muuttuivat tuottavuusohjelman aikana positiivisempaan suuntaan, mutta tällä ei ollut vaikutusta valtiovarainministeriön näkemykseen henkilöstön vähentämistarpeesta. Tarkastusvirasto kuitenkin toteaa, että työllisyyskehityksen arvioiminen on epävarmaa ja näin on perusteltua kiinnittää huomiota työikäisen väestön määrän tulevaan pienenemiseen. Tarkastusvirasto näkee tuottavuuden lisäämisen ja palvelujen laadun näkökulmasta ongelmalliseksi sen, että tuottavuusohjelman henkilöstövähennykset on painotettu pääosin vuosille 2007–2011. Työikäisen väestön määrä jatkaa kasvuaan vielä vuoteen 2009 saakka, ja eläköityminen painottuu hallituskaudelle 2011–2015. Painottumisen ongelmallisuutta lisää vielä tuottavuusohjelman ensimmäisen kauden loppuvuosina alkanut ta-

louden taantuma, jota ei toisaalta tietysti pystytty ennakoimaan vähennyksiä suunniteltaessa. Kun yksityisen sektorin työvoiman kysyntä vähenee taantuvan talouden vuoksi ja kun kuntasektorikin on ajautumassa talousvaikeuksiin, on todennäköistä, että poistuma valtionhallinnosta muille työvoimasektoreille vähenee. Tämä vähentää muusta kuin eläköitymisestä johtuvaa luonnollista poistumaa ja pienentää luonnolliseen poistumaan perustuvaa henkilöstön vähentämistä. Taantuman aikana ei myöskään ole tarvetta vapauttaa nuoria työmarkkinoille tulevia henkilöitä yksityiselle sektorille, koska työvoiman kysyntä on heikentynyt. Valtion henkilötyövuosivähennysten toteuttamista vuosina 2009–2010 voidaan varauksella pitää perusteltuna niissä tapauksissa, joissa jo aloitetut tuottavuustoimenpiteet aidosti vähentävät työvoiman tarvetta.

Tarkastusvirasto huomauttaa valtiovarainministeriön liioitelleen riskiä, että eläköitymiseen liittyvä "mahdollisuuksien ikkuna" jää käyttämättä, jos eläkkeelle siirtymisen myötä vapautuvat paikat olisi nyt täytetty. Ikkuna on auki ainakin vuoteen 2015, koska eläköityminen kiihtyy vuodelta. Valtiovarainministeriö on johdonmukaisesti esittänyt hallitukselle tuottavuustoimenpiteiden ajoittamista vuoteen 2011 mennessä mutta ei ole esittänyt hallitukselle vuosikohtaisia eläköitymisarvioita ennen kuin vuoden 2008 alussa, jolloin eduskunnan vaatimuksesta 4 800 henkilötyövuoden lisätoimenpiteet siirrettiin vuosille 2012–2015.

Hallinnonalojen olisi huomattavasti helpompi toteuttaa henkilötyövuosivähennyksiä, jos niiden painopistettä siirrettäisiin hallituskaudelle 2011–2015 ja mahdollistettaisiin joustot niissä tilanteissa, joissa on ollut aikatauluvaikeuksia henkilötyövuosien sopeuttamisessa. Euromääräiset säästöt viivästyisivät, mutta myöhempi ajoitus mahdollistaisi toimenpiteiden paremman suunnittelun, jolloin mahdollisuudet aidolle tuottavuuden paranemiselle olisivat paremmat. Valtiovarainministeriö on itsekin esittänyt huolensa siitä, että tuottavuusohjelma voi johtaa lyhytnäköisiin säästöihin, mutta se ei kuitenkaan ole ollut valmis joustamaan aikatauluista, ellei ministeriö ole pystynyt osoittamaan korvaavia toimenpiteitä kaudelle 2007–2011.

Tuottavuusohjelman perusteena olleeseen julkisten menojen vähentämispaineeseen liittyen tarkastuksessa todettiin, että ohjelmasta aiheutuva laskennallinen säästö valtion budjetista on noin 1,5 prosenttia, kun vähennykset on täysimääräisesti toteutettu. Suuren osan säästöstä vie se, että kaudella 2007–2011 keskimäärin 40 prosenttia säästöstä jää hallinnonaloille ja vastaavasti kaudella 2012–2015 jopa 75 prosenttia, jolloin henkilöstön vähennykset lähinnä luovat uudelleen kohdennusvaraa hallinnonalojen sisällä. Tilannetta voidaan kuitenkin siinä mielessä pitää tarkoituksenmukaisena, että tällöin hallinnonaloilla on kannustin parantaa tuot-

tavuuttaan. Vaikka menopaineissakin suurin haaste kohdistuu kuntasektoriin, on tärkeää, että valtionhallinnossa on pyritty vastaamaan haasteeseen.

### *Tuottavuuden toimenpideohjelman merkitys*

Valtion tuottavuusohjelma alkoi Tuottavuuden toimenpideohjelmana. Hankekokonaisuuden toimikausi oli 3.11.2003–31.12.2007. Käytännössä hankekokonaisuus kuitenkin hiipui jo vuoden 2004 loppuun mennessä.

Vuosi 2005 oli toisaalta tuottavuusohjelman käännekohta, jolloin tuottavuusohjelma tuli osaksi kehys- ja budjettiprosessia. Tarkastuksen perusteella Tuottavuuden toimenpideohjelma -hankekokonaisuus ei juurikaan tuonut lisäarvoa tuottavuusohjelmassa, eikä sen jatkaminen kehys- ja budjettiprosessin rinnalla olisi onnistunut valtiovarainministeriön budjettiosaston toimintakulttuurin takia. Jos Tuottavuuden toimenpideohjelman toiminta olisi jatkunut aktiivisena eikä olisi siirrytty kehys- ja budjettiprosessiin, tuottavuustyötä olisi tehty tai ainakin suunniteltu, mutta henkilöstön vähennyksiksi suunnitelmat eivät ehkä olisi realisoituneet laajassa mittassa.

Tarkastusviraston arvio on, että Tuottavuuden toimenpideohjelman hiipuminen on myötävaikuttanut siihen, että valtiovarainministeriö on liiaksi voinut vetäytyä vastuusta tuottavuuden edistämisyrittämissä ja keskittyä pitämään huolta pääasiassa vain siitä, että henkilöstön vähennykset etenevät. Tarkastusviraston suorittamat virastojen ja laitosten tilintarkastukset ovat jo pitemmän ajan osoittaneet merkittäviä puutteita tuottavuustavoitteiden asettamisessa. Tarkastusvirasto pitää myönteisenä sitä, että tuottavuusohjelman myötä tuottavuustavoitteiden merkitys tulee varmasti vahvistumaan valtiontalouden ohjauksessa.

### *Tuottavuuspotentiaalit ja henkilötyövuosivähennysten mitoitus*

Oliko tuottavuusohjelman henkilötyövuosivähennyksien valmistelussa otettu huomioon eri hallinnonalojen ja virastojen mahdollisuudet tuottavuuden parantamiseen, tuottavuuspotentiaalit?

Valtionhallinnon henkilöstön vähentämistavoite lähti liikkeelle pyrkimyksestä parantaa tuottavuutta, jolloin arvioitiin, että realistinen tavoiteltavissa oleva tuottavuuden kasvu olisi kaksi prosenttia. Tarkastusvirasto katsoo, että tuottavuusohjelman lähtökohta oli perusteltu. Toisaalta siihen, miten sen jälkeen toiminnassa on edetty, liittyy viraston näkemyksen mukaan ongelmia. Ohjelman toteuttamisessa lähdettiin siitä, että kahden prosentin tuottavuuden kasvua vastaa kahden prosentin henkilöstövähennys.

Tämä ei ole ollut realistinen näkemys varsinkaan, kun tavoitteenasettelussa ei rajoitettu työn tuottavuuteen.

Henkilöstön vähentämistavoitteet eri hallinnonaloilla vaihtelevat suhteutettuna henkilöstön luonnolliseen poistumaan ja lähtötason henkilöstömäärään. Tällä perusteella voidaan todeta, että niin sanottua juustohöyläperiaatetta ei ole käytetty päätettäessä eri hallinnonalojen henkilötöyövuosivähennystavoitteista. Hallinnonaloittaisen kohdennuksen perusteluja ei kuitenkaan voida pitää riittävinä eikä läpinäkyvinä, sillä ne ovat olleet ylimalkaisia. Tarkastuksessa havaittiin, että kohdennusten perusteluja ei tuottavuusohjelman asiakirjoissa ole kirjattu muutoin kuin yleisessä ja ilman varsinaisia perusteluja olevassa muodossa: hallinnonalojen tavoitteet perustuvat tuottavuutta lisääviin, hallinnonaloilla suunniteltuihin toimenpiteisiin. Valtiovarainministeriö on palautteessaan todennut, että perustelujen dokumentointiin ei aina ole kiinnitetty riittävästi huomiota.

Tarkastuksessa on osoitettu, että henkilöstövähennystavoitteiden määrittely ei ole aukottomasti nojannut todelliseen tuottavuuspotentiaaliin eikä vähennysten taustalta kaikilta osin löydy tuottavuustoimenpiteitä. Henkilötöyövuosivähennysten yhteys tuottavuustoimenpiteisiin on ollut liiaksi valtiovarainministeriön arvion varassa eikä arvio ole kaikilta osin perustunut todelliseen näkemykseen siitä, millä toimilla vaikutuksiin päästään. Tätä kuvastaa jo sekin, että eri vaiheissa vähennysten tavoitetaso on ollut tiedossa ennen kuin on tiedetty, millä tuottavuustoimenpiteillä tavoitteisiin voitaisiin päästä. Hallinnonaloittaisen kohdennuksen läpinäkyvyyden puute tuli esiin selvästi ministeriöiden edustajien haastatteluissa, sillä niissä hallituksen päättämä tavoite koettiin valtiovarainministeriön sanelemaksi. Tarkastusvirasto pitää kuitenkin perusteltuna sitä, että henkilötöyövuosivähennystavoitteet on määritelty valtiovarainministeriön valmistelemina poliittisina päätöksinä, koska ei ole realistista odottaa hallinnonalojen vapaaehtoisesti vähentävän laajamittaisesti henkilöstöään.

Eduskunta on velvoittanut hallituksen huolehtimaan siitä, että valtiontalouden kehysmenettelyssä valtion henkilöstömäärä arvioidaan kaavamaisen matemaattisen laskentamallin sijasta ottaen huomioon valtion tehtävät sekä tuottavuutta tehostavien hankkeiden ja prosessien hyödyt. Tarkastusvirasto katsoo, että tuottavuusohjelman henkilötöyövuosivähennystavoitteiden asettamisessa ei ole noudatettu kaavamaisista matemaattista laskentamallia muutoin kuin talous- ja henkilöstöhallinnon sekä tietohallinnon osalta. Tarkastusviraston arvion mukaan valtiontalouden kehysmenettelyssä on huomioitu eri hallinnonalojen erilaiset tehtävät ja siten erilaiset mahdollisuudet henkilöstön vähentämiseen. Niille hallinnonaloille, joilla henkilötöyöpanosta on vaikea korvata ja joilla harkinnanvaraisen toiminnan osuus on pieni, on määritelty suhteellisesti pienemmät henkilötöyövuosivähennystavoitteet.

Tarkastusvirasto toteaa tarkastuksen perusteella, että hallinnonaloilla on jouduttu tekemään myös sellaisia henkilöstön vähennyksiä, jotka eivät liity tuottavuutta tehostaviin hankkeisiin tai prosesseihin.

### *Tuottavuusohjelman tavoitteiden toteutumisen edellytykset*

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, onko tuottavuusohjelmaa valmisteltu ja ohjattu siten, että on luotu perusta valtionhallinnon tuottavuuden parantamiselle ja valtion henkilöstön vähentämiseksi. Tarkastuksen perusteella valtiovarainministeriö on kehysmenettelyn yhteydessä luonut edellytykset henkilöstötavoitteiden saavuttamiseksi mutta tuottavuuden osalta vastaus ei ole yhtä yksiselitteinen.

Tarkastuksessa on noussut esiin viisi erilaista toimenpidetyyppiä hallinnonalojen tuottavuusohjelman toteuttamisessa:

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

Esitetty tyypittely osaltaan tukee sitä tuottavuusohjelman julkisuuskuvaa, jonka mukaan tuottavuusohjelmasta on käytännössä tullut henkilöstön vähennysohjelma. Toisaalta tyypittelyn pohjalta voidaan katsoa, että tuottavuusohjelmaan kohdistunut kritiikki on ollut liian yksipuolista. Tuottavuusohjelma pyrkii myös aidosti parantamaan tuottavuutta.

Tarkastusvirasto pitää ongelmallisena sitä, että tuottavuusohjelman tavoite on muotoa "tuottavuustoimenpiteet johtavat henkilöstömäärän pienemiseen", koska valtionhallinnon henkilöstöä joudutaan vähentämään muutoinkin kuin tuottavuustoimenpiteiden vapauttamana. Tällöin riskinä on, että palvelujen laatua ja saatavuutta ei pystytä turvaamaan.

Valtiovarainministeriö on pyrkinyt osittain vapautumaan tuottavuusohjelman toteuttamistavan vastuusta vetoamalla siihen, että hallinnonalat ovat voineet vapaasti päättää, millä toimenpiteillä ne vähennyksiin pääsevät. Ministeriö on esitellyt henkilötyövuosivähennystavoitteet hallitukselle siinä muodossa, että vähennystavoitteiden takana on pääosin hallinnonalojen itsensä valmistelemissä todellisia tuottavuustoimenpiteitä, joilla vähennystavoitteeseen päästään. Näin ei tarkastuksen perusteella kuitenkaan ole



kaikilta osin ollut, jolloin valtiovarainministeriö ei voi täysin vapautua vastuusta siitä, mitä palvelujen laadulle ja saatavuudelle tapahtuu.

Tuottavuutta lisäävien toimenpiteiden ja henkilöstön vähennystavoitteiden välinen yhteys ei tuottavuusohjelmassa tarkastusviraston näkemyksen mukaan ole kaikilta osin ollut vahva. Tarkastusvirasto katsoo, että henkilötövuosivähennystavoitteiden tasolle tulisi esittää nykyistä pätevämmät perusteet. Lisäksi henkilöstövähennysten aikataulutusta etupainotteisesti kuuluvalla vaalikaudella ei tarkastuksen perusteella saa yksiselitteistä tukea eläköitymisen ajoittumisesta eri vuosille ja etupainotteisuus sisältää sopeutumisriskejä palveluiden tason turvaamisen kannalta. Ajoitusta olisi hyvä harkita uudelleen varsinkin niissä tapauksissa, joissa toimet aidosti vapauttaisivat henkilöstöpanosta mutta joissa tuottavuuden paranemisen aikaansaamat vähennykset eivät ehdi realisoitua ennen vähennysvelvoitteen sanelemaa ajankohtaa. Viraston näkemyksen mukaan lisäaika voisi kannustaa hallinnonaloja suunnittelemaan tuottavuustoimenpiteitä myös niillä toimialoilla, joissa tähän mennessä on tuntunut mahdottomalta saavuttaa aitoon tuottavuuspotentiaaliin perustuvia vähennyksiä. Tarkastuksen perusteella vaikuttaa siltä, että ministeriöt ovat sitoutuneita tuottavuuden parantamiseen ja myös henkilöstön vähentämiseen, kunhan niille annetaan realistinen mahdollisuus ja aikataulu suunnitella aitoja tuottavuustoimenpiteitään.

# Lähteet

---

## 1. Kirjalliset lähteet

EK 6/2006 vp - VNS 2/2005 vp. Eduskunnan kirjelmä 6/2006 vp. Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista – Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa.

Hallinto 1-2009. Tuottavuusohjelmalle ei ole juuri vaihtoehtoja. Budjettipäällikkö Hannu Mäkisen haastattelu.

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

Hallituksen strategia-asiakirja 2004. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2004.

Hallituksen strategia-asiakirja 2005. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2005.

Hallituksen strategia-asiakirja 2006. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 3/2006.

Hallituksen strategia-asiakirja 2007. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007.

HaVL 9/2008 vp - VNS 2/2008 vp. Hallintovaliokunnan lausunto 9/2008 vp. Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2009–2012.

Hautakangas, Sami ja Heikkinen, Jani (2008): Miten tuottavuuden kehitystä mitataan julkisissa palveluissa? Tieto&trendit 8/2008, Tilastokeskus.

Helsingin Sanomat 29.11.2008. Jyrki Katainen: Tuottavuudella huolehditaan meidän hyvinvoinnistamme.

Ikääntymisraportti. Kokonaisarvio ikääntymisen vaikutuksista ja varautumisen riittävydestä. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2009.

Juhani Turunen 23.3.2007. Käytännön askeleet valtionhallinnon tuottavuustyössä. Diaesitys "Yhteistyöllä tuottavuus nousuun" Julkisen sektorin tuottavuusseminaarissa Kuntatalolla 23.3.2007.

Kangasharju, Aki (2008). Tuottavuus osana tuloksellisuutta. Teoksessa Ilmakunnas, S. (toim.): Hyvinvointipalveluja entistä tehokkaammin. Uudistusten mahdollisuuksia ja keinoja. VATT-Julkaisuja 48.

Kehyksen perustelumuistiot 23.5.2003, 18.3.2004, 14.3.2005, 24.3.2006 ja 25.5.2007.

Kehyspäätös 22.5.2003. Valtiontalouden kehykset vuosille 2004–2007.

Kehyspäätös 11.3.2004. Valtiontalouden kehykset vuosille 2005–2008.

Kehyspäätös 11.3.2005. Valtiontalouden kehykset vuosille 2006–2009.

Kehyspäätös 23.3.2006. Valtiontalouden kehykset vuosille 2007–2011.

Kehyspäätös 25.5.2007. Valtiontalouden tarkistettut kehykset vuosille 2008–2011.

Kehyspäätös 13.3.2008. Valtiontalouden kehykset vuosille 2009–2012.

Kehyspäätös 26.3.2009. Valtiontalouden kehykset vuosille 2010–2013.

Kehyspäätös 30.3.2010. Valtiontalouden kehykset vuosille 2011–2014.

Kunnallinen työmarkkinalaitos, ajankohtaista kuntasektorilla -tiedustelu huhtikuu 2007.

LaVL 8/2007 vp - VNS 1/2007 vp. Lakivaliokunnan lausunto 8/2007 vp. Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden tarkistetuista kehyksistä vuosille 2008–2011.

Meklin, Pentti (2002): Valtiontalouden perusteet. Helsinki: Edita, HAUS.

OECD Economic Surveys: Finland 2004.

Parkkinen, Pekka (2008): Vähemmän työikäisiä! Enemmän työllisiä? Tieto&trendit 6/2008, Tilastokeskus.

Pohjola, Matti (2007): Työn tuottavuuden kehitys ja siihen vaikuttavat tekijät, 5.3.2007. Raportti on saatavilla valtiovarainministeriön verkkosivuilla [www.vm.fi/](http://www.vm.fi/)

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007.

SiVL 1/2007 vp - VNS 1/2007 vp. Sivistysvaliokunnan lausunto 1/2007 vp. Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden tarkistetuista kehyksistä vuosille 2008–2011.

Tilastokeskus, työssäkäyntitilasto 2006.

Tilastokeskus, työvoimatutkimus marraskuu 2008.

Tilastokeskus, valtion tuottavuustilasto 2007.

Tilastokeskus, valtion tuottavuustilasto 2008.

Tilastokeskus, väestöennuste 2007–2040 (31.5.2007).

TrVM 1/2007 vp - K 12/2007 vp, K 13/2007 vp. Tarkastusvaliokunnan mietintö 1/2007 vp. Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2006, Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2006 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta.

TrVM 1/2008 vp - K 6/2008 vp, K 10/2008 vp. Tarkastusvaliokunnan mietintö 1/2008 vp. Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2007, Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2007 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta.

Tuottavuuden hankesuunnitelma. Julkisen hallinnon ja palvelutuotannon tuottavuuden toimenpideohjelma. Valtiovarainministeriö, Tuottavuuden toimenpideohjelma. Ohjelman hankesuunnitelma 28.10.2003.

Tuottavuuden toimenpideohjelma, asettamispäätös 3.11.2003.

Tuottavuusohjelman väliarviointi. PricewaterhouseCoopers Oy 2008.

Työministeriö (2003): Työvoima 2020. Työpoliittinen tutkimus nro 245.

Työministeriö (2007): Työvoima 2025. Työpoliittinen tutkimus nro 325.

Valtion talousarvioesitykset 2006–2009.

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2007.

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2008.

Valtiontalouden tarkastusviraston strategia vuosille 2007–2012.

Valtiontalouden tarkastusvirasto, Toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 2007.

Valtion tilinpäätöskertomus 2007.

Valtion tilinpäätöskertomus 2008.

Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta 2.4.2008.

Vastaus tuottavuusohjelman väliarviointiin, Valtiovarainministeriö 25.9.2008, VM 103/09/2008.

VaVM 4/2006 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö 4/2006 vp. Valtio-neuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2007–2011.

VaVM 45/2006 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö 45/2006 vp. Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2005.

VaVM 6/2007 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö 6/2007 vp. Valtio-neuvoston selonteko valtiontalouden tarkistetuista kehyksistä vuosille 2008–2011.

VM 2001. Talouspolitiikan lähivuosien haasteista. Valtiovarainministeriö, Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 3/2001.

VM 2002. Kestävä talous, hyvinvoinnin perusta. Valtiovarainministeriö, Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 3/2002.

VM 2003. Tuottavuuskehitys ja kilpailukyky tavoitteiksi. Valtionhallinnon kilpailukyvyyn ja tuottavuuden parantaminen -hanke. Valtiovarainministeriön julkaisuja 1/2003.

VM 2003b. Hyvinvointipalvelujen turvaaminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 4/2003.

VM 2008. Talouspolitiikan strategia 2008, Kuntatalouden haasteet. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 22/2008.

## 2. Haastattelut

Liikenne- ja viestintäministeriö 3.12.2008 (2 henkilöä)

Maa- ja metsätalousministeriö 24.11.2008 (2)

Oikeusministeriö 28.11.2008 (1)

Opetusministeriö 12.12.2008 (1)

Sisäasiainministeriö 1.12.2008 (1)

Sosiaali- ja terveysministeriö 10.11.2008 (1)

Valtiovarainministeriö 28.10.2008 (1)

Valtiovarainministeriö 4.11.2008 (1)

Valtiovarainministeriö 5.11.2008 (1)

Valtiovarainministeriö 5.11.2008 (1)

Valtiovarainministeriö 6.11.2008 (1)

Valtiovarainministeriö 6.11.2008 (1)

Valtiovarainministeriö 17.11.2008 (3)

Valtiovarainministeriö 18.11.2008 (3)

Valtiovarainministeriö 19.11.2008 (1)

Valtiovarainministeriö 21.11.2008 (3)

Valtiovarainministeriö 26.11.2008 (2)

## Tuloksellisuustarkastukset vuodesta 2005 lähtien

- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimitilanhankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat – *puitesopimus*
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltaminen käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998–2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen – *kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa*
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityistuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa

- 117/2006 Raha-automaattiavustukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa
- 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 kehittämisen 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 rakennerahastojen epä säännönmukaisuuksien ilmoittamismenettelystä
- 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 rajavartiolaitosviranomaisten 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 Terveystieteiden 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 ulkoasiainministeriössä
- 181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän 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 harkinnanvaraiset 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



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi)

ISBN 978-952-499-137-7 (nid.)