

TUOTTAVUUSOHJELMAN VÄLIARVIOINTI

TIIVISTELMÄ

Tuottavuusohjelma perustettiin vuonna 2003. Sen keskeisinä perusteluina olivat julkisen sektorin heikko tuottavuuskehitys sekä toisaalta työvoiman vähentämisen synnyttämä tarve vapauttaa julkisen sektorin sitomaa työvoimaa yksityisen sektorin käyttöön. Tuottavuusohjelman erityiseksi tavoitteeksi asetettiin, että suurten ikäluokkien eläköitymisen tarjoama mahdollisuus henkilöstön vähentämiseen tulee hyödynnetyksi. Vaarana nähtiin, että ilman konsernitason henkilöstösuunnittelun ohjausta eläköitymisen tarjoama mahdollisuus työtehtävien uudelleen järjestelyyn jäisi hyödyntämättä.

Tuottavuusohjelman väliarvioinnin tavoitteena on ollut selvittää onko ohjelma edennyt tavoitteiden mukaisesti, onko hankkeiden valinta ollut onnistunutta, miten valittu mittaristo on tukenut hankkeen toteutusta ja onko toteutuksessa noudatettu hyvän hallinnon ja tulosohjauksen periaatteita. Arviointi on toteutettu tammi- ja huhtikuun 2008 välisenä aikana. Arviointi perustuu asia- kirja- ja tilastoaineistoon sekä ministeriöiden ja virastojen johdon haastatteluihin.

Arvioinnin mukaan tuottavuusohjelman sisältämät htv-vähentämistavoitteet vastaavat eläköitymisen luomaan tarpeeseen vapauttaa julkisen sektorin sitomaa työvoimaa yksityisen sektorin käyttöön vähentämällä valtionhallinnon rekrytointitarvetta. Tuottavuusohjelman tavoitteiden toteutuminen ei kuitenkaan takaa valtionhallinnon kokonaistuottavuuden kasvamista. Tuottavuusohjelmasta on muotoutunut tosiasiasa väline konsernitason henkilöstövoimavarasuunnitteluun, jolla on luotu raamit hallinnonalojen henkilöstövoimavarasuunnitelmille. Keskittymistä henkilöstön vähentämiseen on perusteltu erityisesti sillä, että ilman konsernitason henkilöstösuunnittelun ohjausta eläköitymisen tarjoama mahdollisuus työtehtävien uudelleenjärjestelyyn jäisi hyödyntämättä.

Ensimmäisen vaiheen htv-tavoitteiden saavuttaminen ei arvioinnin mukaan useimmilla hallinnonaloilla vaadi dramaattisia toimintamallien uudistuksia onnistuakseen. Htv-vähennykset voidaan toteuttaa pääasiassa organisaatioita solakoimalla. Ongelmaksi arvioinnissa nähdään, että tuottavuuden kehittämistoimenpiteillä ja htv-tavoitteilla ei ole selkeää yhteyttä. Tuottavuusohjelmiin on kirjattu hallinnon käynnissä olevat kehittämishankkeet ja htv-tavoitteet on jälkikäteen kohdistettu eri hankkeille, mutta niiden realisoituminen ei ole välttämättä yhteydessä kehittämistoimenpiteiden onnistumiseen. Hankkeiden luomia htv-hyötyjä (tai tuottavuushyötyjä) ei myöskään aina seurata mitenkään.

Arvioinnin mukaan selkeän konserniohjausfunktion puute valtionhallinnossa on haitannut koko konsernitason tuottavuuden kehittämishankkeiden läpiviemisessä. Merkittävien tuottavuushyötyjen saavuttaminen edellyttää hallinnonalat ylittäviä hankkeita, toimintojen yhdistämisiä ja uudelleenjärjestelyjä sekä selkeää konserniohjausta ja hallinnonalarajat ylittävää pitkän tähtäimen suunnittelua.

Arvioinnin toteutuksesta on vastannut PricewaterhouseCoopers Oy.

1 Johdanto	4
Ulkoinen arviointi	5
1.1 Ulkoisen arvioinnin tavoitteet	5
1.2 Arviointikysymykset ja arviointikriteerit	6
1.3 Arvioinnin toteutus	7
1.4 Arvioinnin aineisto	8
2 Keskeiset havainnot	9
2.1 Hallinnonalakohtaisten toimenpiteiden eteneminen	9
2.1.1 Tavoitteet – relevanssi ja yhdenmukaisuus	9
2.1.2 Toimenpiteet – hankkeiden valikoituminen, toteutus ja raportointi	12
2.1.3 Vaikutukset – tavoitteiden saavuttaminen	14
2.2 Konsernitason toimenpiteiden eteneminen	15
2.2.1 Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukset	15
2.2.2 Hankintatoimi	16
2.2.3 Tietohallinto	17
2.2.4 Toimitilat	18
2.3 Mittariston toimivuus	19
3 Johtopäätökset	21
3.1 Hallinnonalakohtaisten toimenpiteiden eteneminen	21
3.1.1 Tavoitteet – relevanssi ja yhdenmukaisuus	21
3.1.2 Toimenpiteet – hankkeiden valikoituminen, toteutus ja raportointi	23
3.1.3 Vaikutukset – tavoitteiden saavuttaminen	25
3.2 Konsernitason toimenpiteiden eteneminen	25
3.2.1 Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukset	26
3.2.2 Hankintatoimi	26
3.2.3 Tietohallinto	26
3.2.4 Toimitilat	27
3.3 Mittariston toimivuus	27
4 Kehittämissuositukset	29
Liitteet	31

1 Johdanto

Tuottavuusohjelma on ollut alueellistamisen ohella keskeisin valtionhallinnon kehittämistä ohjannut toimenpideohjelma 2000-luvulla. Tuottavuusohjelma on ollut luonteeltaan enemmän hallinnon kehittämistä ohjaava strateginen painopistealue kuin ”ohjelma” sanan perinteisessä merkityksessä. Tuottavuusohjelman tavoitteet ovat asettaneet strategisen viitekehyksen kaikelle hallinnon kehittämislle. Käytännöllisesti katsoen kaikki keskeiset hallinnon kehittämistoimenpiteet on pyritty argumentoimaan tuottavuusohjelman tavoitteista käsin.

Tämän väliarvioinnin tavoitteena on ollut selvittää onko ohjelma edennyt tavoitteiden mukaisesti, onko hankkeiden valinta ollut onnistunutta, miten valittu mittaristo on tukenut hankkeen toteutusta ja onko toteutuksessa noudatettu hyvän hallinnon ja tulosohtjauksen periaatteita. Arviointi on toteutettu tammi- ja huhtikuun 2008 välisenä aikana. Arviointi perustuu asiakirja- ja tilastoaineistoon sekä ministeriöiden ja virastojen johdon haastatteluihin.

Raportti jakautuu neljään osaan. Luvussa 2 on esitetty arviointiasetelma eli arvioinnin tavoitteet ja toteutusta ohjanneet kysymykset, arvioinnin toteutusprosessi sekä käytetyt aineistot ja menetelmät. Luvussa 3 on esitetty arvioinnin keskeiset havainnot. *Havaintoluku ei kuvaa arvioinnin tekijöiden näkemyksiä tai johtopäätöksiä, vaan pyrkii ainoastaan tiivistämään sen aineiston johtoon arvioinnin johtopäätökset perustuvat.* Luvussa 4 on esitetty arvioinnin varsinaiset johtopäätökset ja luvussa 5 näiden pohjalta tehdyt kehittämissuositukset.

Arvioinnin toteutuksesta on vastannut PricewaterhouseCoopers Oy, jossa arvioinnin vastuullisena johtajana toimi VTT, dosentti Mikko Wennberg. Arviointiryhmään kuuluivat lisäksi Kaisa Alavuotunki, Minna Tuominen-Thuesen, Kaj Työppönen ja Kari Virtanen. Arvioinnin ohjausryhmään kuuluivat Soili Vasikainen, Esko Mustonen, Kari Välimäki, Tiina Astola, Harri Skog, Jukka Pekkarinen, Mirjami Laitinen ja Antti Moisio.

Ulkoinen arviointi

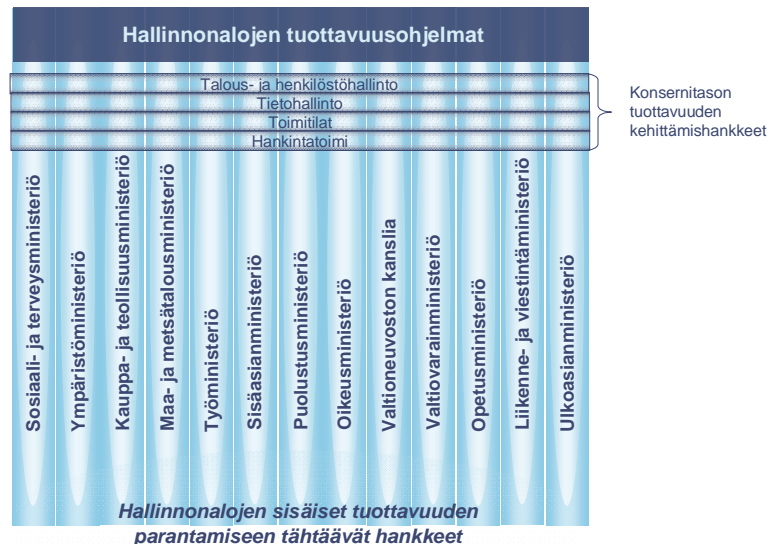
1.1 Ulkoisen arvioinnin tavoitteet

Arvioinnin tavoitteena on ollut selvittää:

- Onko ohjelma edennyt tavoitteiden mukaisesti ja tullaanko ohjelman tavoitteet saavuttamaan?
- Miten ohjelmaan kuuluvien hankkeiden valinta ja toteutus on onnistunut?
- Miten ohjelman raportointi vastaa raportoinnille asetettuihin odotuksiin ja vaatimuksiin?
- Palveleeko ohjelmassa seurannan kohteeksi valittu mittaristo tuottavuusohjelman toimeenpanoa riittävällä tavalla?
- Missä määrin valtiovarainministeriön, muiden ministeriöiden ja ministeriöiden alaisen hallinnon tavoitteet tuottavuusohjelman toteuttamiseksi ovat olleet yhdenmukaiset?
- Onko ohjelmaa toteutettaessa on noudatettu hyvän hallinnan ja tulosohjauksen periaatteita?

Arviointi on jäsennetty seuraavan kuvion 1 mukaisesti. Arvioinnissa tarkastellaan sekä hallinnonalojen tuottavuusohjelmia (13) että tuottavuusohjelman neljää keskeistä konsernitason teemaa.

Tuottavuusohjelman rakenne



PricewaterhouseCoopers

Kuvio 1 – Tuottavuusohjelman rakenne

Hallinnonalojen tuottavuusohjelmien osalta arvioinnin kohteena on erityisesti ollut se, minkälaisia toimenpiteitä hallinnonalojen tuottavuusohjelmissä on toteutettu, miten nämä toimenpiteet ovat edenneet ja miten tavoitteet on hallinnonalalla saavutettu tai tullaan saavuttamaan. Lisäksi on kiinnitetty huomiota siihen, onko tuottavuusohjelmaa toteuttaessa noudatettu hyvän hallinnon ja tulosohjauksen periaatteita.

Hallinnonalojen tuottavuusohjelmien lisäksi arvioinnissa on tarkasteltu neljää *konsernitason horisontaalista teemaa*, jotka ovat koko tuottavuusohjelman avainalueita. Näitä teemoja ovat talous- ja henkilöstöhallinto, hankintatoimi, tietohallinto ja toimitilat. Kutakin teemaa on tarkasteltu omana kokonaisuutenaan. Arvioinnin tarkoituksena on ollut selvittää kunkin teema-alueen osalta, miten ne ovat onnistuneet tukemaan tuottavuusohjelman tavoitteita ja päämääriä sekä millaisia tuottavuushyötyjä niistä arvioidaan saatavan.

Sekä hallinnonalojen tuottavuusohjelmien että horisontaalisten teemojen tarkastelussa ja arvioinnissa otetaan erityisesti huomioon tuottavuusohjelman tavoitteita seuraamaan valittujen mittareiden toimivuus.

1.2 Arviointikysymykset ja arviointikriteerit

Arviointi jakautuu neljään arviointialueeseen (tavoitteet, toteutus, vaikutukset, mittaristo), joille kullekin on määritelty joukko arviointikysymyksiä sekä niitä täsmentäviä arviointikriteerejä. Seuraavassa taulukossa on esitetty tiivistetysti arvioinnille määritellyt arviointikysymykset ja -kriteerit.

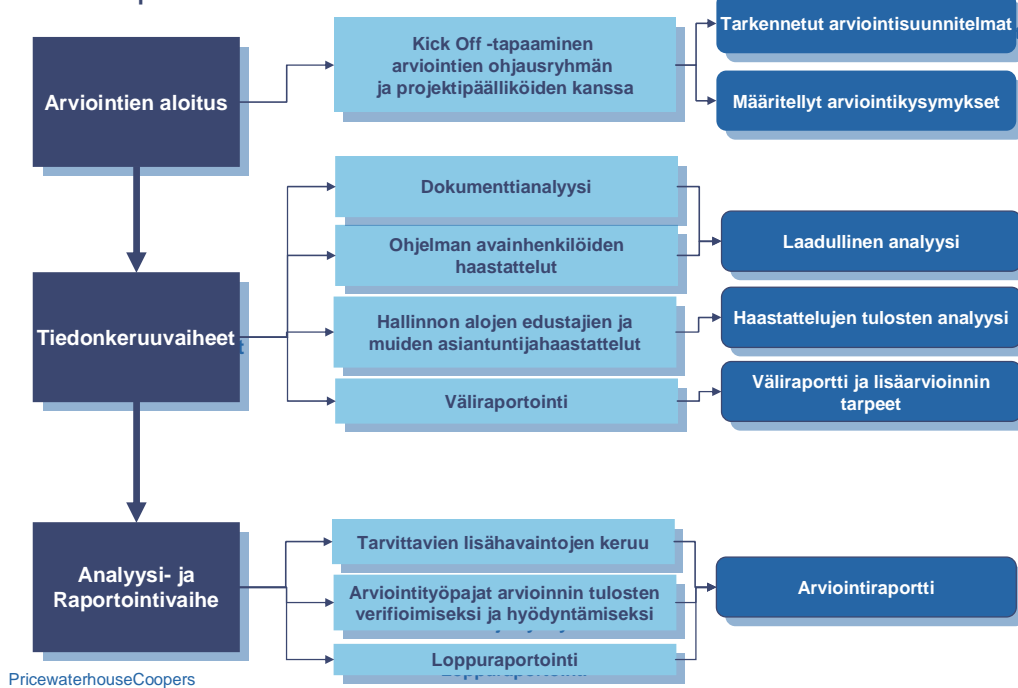
Arviointialue	Arviointikysymys	Arviointikriteerit
Tavoitteet Relevanssi ja yhdenmukaisuus	Miten tuottavuusohjelman tavoitteet vastaavat hallinnon kehittämisen keskeisiin tarpeisiin?	Tuottavuusohjelman tavoitteet vastaavat hallinnon kehittämisen kriittisimpiä kehittämistarpeita Tuottavuusohjelman tavoitteet ovat riittävän selkeitä
	Missä määrin eri hallinnonalojen tuottavuusohjelmien tavoitteet vastaavat koko tuottavuusohjelman tavoitteisiin?	Hallinnonalojen tuottavuusohjelmien tavoitteet on määritelty siten, että ne vastaavat koko tuottavuusohjelman tavoitteisiin Hallinnonalojen tuottavuusohjelmien tavoitteet ovat selkeitä ja jäsenneiltyjä
	Missä määrin valtiovarainministeriön, muiden ministeriöiden ja ministeriöiden alaisen hallinnon tavoitteet ja toimenpiteet tuottavuusohjelman toteuttamiseksi ovat yhdenmukaisia?	Hallinnonalojen tuottavuusohjelmien tavoitteet ovat yhdenmukaisia
		Hallinnonalojen toteuttamat toimenpiteet eivät ole haitanneet muiden hallinnonalojen tavoitteiden saavuttamista
		Tuottavuusohjelman konsernitason toimenpiteet ovat tukeneet hallinnonalojen tuottavuusohjelmien tavoitteiden toteutumista
		Muu poliittinen päätöksenteko on tukenut tuottavuusohjelman tavoitteiden toteutumista
Toteutus Hankkeiden	Onko tuottavuusohjelmaa toteuttaessa noudatettu hyvän hallinnon	Tuottavuusohjelman toimeenpano on ollut osa hallinnonalojen normaalia tulosohjausprosessia

valikoituminen, toteutus ja raportointi	ja tulosohjauksen periaatteita?	Kehys- ja talousarvioprosessi on tukenut hallinnonalojen tuottavuusohjelman toteuttamista.
	Miten tuottavuuden kehittämissankkeiden valinta on onnistunut?	Kehittämisen kohteiksi ovat valikoituneet sellaiset hankkeet, jotka vastaavat hallinnonalan kriittisimpiin tuottavuuden kehittämistarpeisiin Hankkeet on mahdollista toteuttaa annettujen aikataulujen puitteissa
	Miten hankkeiden toteutus on onnistunut?	Hankkeiden toteutus on edennyt suunnitelmien mukaisesti Toteutuneilla hankkeilla on saavutettu todennettavia tuottavuushyötyjä
	Miten tuottavuusohjelman raportointi vastaa raportoinnille asetettuihin odotuksiin ja vaatimuksiin?	Raportointi on tuottanut tietoa ohjelman mukaisilla toimenpiteillä saavutetuista tuottavuushyödyistä Raportointi selkeää ja sen tuottama tieto on hyödynnettävää
Vaikutukset Tavoitteiden saavuttaminen	Miten toimenpiteiden vaikutusmekanismit on määritelty?	Tuottavuusohjelmassa saavutetut tulokset ovat selkeästi määriteltävissä Tuottavuusohjelma on saavuttanut (tai tulee saavuttamaan) sille asetetut tavoitteet
	Miten tuottavuusohjelman tavoitteet on saavutettu?	Toimenpiteiden oletetut vaikutusmekanismit on määritelty Oletetut vaikutusmekanismit osoittavat, että toimenpiteillä on mahdollista saavuttaa oletetut tuottavuustavoitteet
Mittaristo Toimivuus	Miten tuottavuusohjelmassa seurannan kohteeksi valittu mittaristo palvelee ohjelman toimeenpanoa?	Mittaristo huomioi kaikki tuottavuuden kehityksen osa-alueet kattavasti ja tasapuolisesti
		Mittaristo on selkeä ja helposti käytettävä
		Mittariston tuottama informaatio on hyödynnettävissä toiminnanohjauksessa

1.3 Arvioinnin toteutus

Arviointi on toteutettu tammi- ja huhtikuun 2008 välisenä aikana. Toteutusprosessin kuvaus löytyy tiivistettynä alla olevasta kuviosta, jossa on keskeisten vaiheiden rinnalle kuvattu niihin kuuluvat toiminnalliset osavaiheet sekä näiden osavaiheiden sisältämät keskeiset toimenpiteet ja tulokset.

Arviointiprosessi



Kuvio 2 – Ulkoisen arvioinnin toteutusprosessi

1.4 Arvioinnin aineisto

Arvioinnin havaintoaineisto perustuu tuottavuusohjelman avainhenkilöiden kuulemiseen, hallinnonalojen talous- ja hallintojohtajien haastatteluihin sekä konsernitason kehittämishankkeiden avainhenkilöiden haastatteluihin. Lisäksi arvioinnin käytössä on ollut hallinnonalojen alkuperäiset tuottavuusohjelmadokumentit sekä hallinnonaloilta erikseen saadut päivitettyt suunnittelu- ja seuranta-aineistot.

Avainhenkilöiden ja hallinnonalojen edustajien osalta tiedonkeruuta toteutettiin pääasiassa henkilökohtaisten teemahaastattelujen. Haastatteluja tehtiin yhteensä 32 kpl. Lisäksi tuottavuusohjelman arvioinnin ohjausryhmän jäsenet kommentoivat havaintoja ja alustavia johtopäätöksiä ohjausryhmän kokouksissa. Ohjausryhmän kokoonpano sekä arviointia varten haastateltujen henkilöiden nimet ja heidän edustamansa organisaatiot löytyvät tämän raportin liitteestä.

2 Keskeiset havainnot

2.1 Hallinnonalakohtaisten toimenpiteiden eteneminen

2.1.1 Tavoitteet – relevanssi ja yhdenmukaisuus

Tuottavuusohjelman tavoitteiden vastaavuus hallinnonalan keskeisiin kehittämistarpeisiin

Tuottavuusohjelma perustettiin vuonna 2003. Sen keskeisimpinä perusteluina olivat julkisen sektorin heikko tuottavuuskehitys sekä toisaalta työvoiman vähenemisen synnyttämä tarve vapauttaa julkisen sektorin sitomaa työvoimaa yksityisen sektorin käyttöön. Julkisen talouden tuottavuuskehitys oli jäänyt jälkeen muun kansantalouden tuottavuuskehityksestä, mikä nähtiin huolestuttavana erityisesti tilanteessa, jossa väestön ikääntymisen ennustettiin lisäävään julkisten palvelujen tarvetta. Ikääntyminen myös heikentää kansantalouden huoltosuhdetta, mikä entisestään kasvatti paineita julkisen talouden tuottavuuden kehittämiseksi. Tuottavuusohjelma luotiin vastaamaan näihin haasteisiin ja parantamaan valtionhallinnon tuottavuutta. Tulosohjauksen sellaisenaan ei nähty riittävän varmistamaan julkisen talouden tuottavuuskehitystä. Koska tuottavuuden kehittämismahdollisuudet nähtiin hyvin erilaisiksi eri virastoissa, kukin hallinnonala loi itselleen oman tuottavuusohjelman yhteisistä tavoitteista käsin.¹

Vaikka tuottavuuden toimenpideohjelman taustalla olevat perustelut alun perin kattoivat tuottavuuden ja työvoimakilpailukyvyyn monipuolisen kehittämisen, niin tosiasiallisesti tuottavuusohjelman muut perusteet ylitseajavaksi tavoitteeksi muodostui hyödyntää eläköitymisen mahdollistama tilaisuus vähentää valtionhallinnon palveluksessa olevaa henkilöstöä. Vaikka usea arvioinnissa haastateltu mainitsee myös tarpeen tehostaa valtionhallinnon prosesseja ja ylläpitää tai parantaa palvelujen laatua, tuottavuusohjelman ei kuitenkaan koeta ensisijaisesti tavoittelevan valtionhallinnon kokonaistuottavuuden tai edes työn tuottavuuden kehittämistä, vaan sen nähdään profiloituvan henkilöstön vähennysohjelmana. Kriittikinä haastatteluissa nousee erityisesti se, että valtionhallinnon tuottavuuden kehittämisen katsotaan pitävän sisällään muutakin kuin henkilöstömäärän vähentämisen tai työn tuottavuuden kasvun. Erityisesti hallinnonaloilla, joissa on pitkälle mietittyjä tuottavuuden kehittämiseen liittyviä rakenne- tai prosessimuutoksia, koetaan, että keskittyminen pelkästään nopeatempoiseen henkilöstövähentämiseen saattaa viedä pohjan todelliselta tuottavuuden kehittämiseltä.

Tuottavuusohjelman tavoitteiden henkilötyövuosi (htv) -keskeisyyttä kritisoidaankin yleisesti hallinnonalojen talous- ja hallintojohtajien keskuudessa. Kritisoidun mielestä kriittisimmät tarpeet hallinnonaloilla löytyisivät etupäässä prosessien kehittämisessä tai organisaatioiden rakennemuutosten suunnittelussa, joiden tuloksena voitaisiin samat asiat tehdä entistä tehokkaammin (vrt. verohallinto tai Matkailun edistämiskeskus). Nykyisen linjan sanotaan ohjaavan tilanteeseen, jossa ensin vähennetään ja sitten mietitään miten saadaan työt tehtyä.

¹ Esim. VM:n julkaisu 1/2003: *Tuottavuus ja kilpailukyky tavoitteeksi. Valtionhallinnon kilpailukyvyyn ja tuottavuuden parantaminen -hanke*. Julkaisun ehdotukset ovat tuottavuusohjelman 28.10.2003 päivätyn hankesuunnitelman taustalla.

Tuottavuusohjelman taustalla on myös tarve nostaa valtionhallinnon työvoimakilpailukykyä. Julkisen keskustelun keskittyminen henkilöstön vähentämistavoitteisiin pelätään hallinnonaloilla luovan mielikuvan, ettei valtionhallintoon lainkaan rekrytoida.

Toisaalta hallinnonaloilla, joissa muutosten läpivieminen on koettu haasteelliseksi, tuottavuusohjelman tavoitteet ovat antaneet hyvän selkänojan vaikeidenkin uudistusten toteuttamiseksi. Lisäksi lähes kaikki haastatellut myöntävät, että on hyvä, että htv-tavoitteet pakottavat hyödyntämään eläköitymisaallon valtionhallinnossa.

Konsernitasolla (valtiovarainministeriössä) tuottavuusohjelman muotoutuminen htv-ohjelmaksi on nähty välttämättömänä, sillä työikäisen väestön pienetessä samat tehtävät on hoidettava vähemmällä henkilöstöllä, mikä tarkoittaa, että työn tuottavuutta tulee kasvattaa. Toisaalta lähtökohtana on myös pidetty, että jonkinlainen pakote tarvitaan, jotta muutoksia tai kehitystä ylipääntään tapahtuisi. Tavoitteiden saavuttaminen laajalla rintamalla edellyttää myös mahdollisimman yksiselitteistä mittaria, joksi tässä tapauksessa valikoitui henkilötyövuosi. Pelkän toimintamäärärahavähennysten olisi nähty kannustavan investointien ja hankintojen lykkäämiseen virastoissa, mikä olisi johtanut niiden tilanteen kurjistumiseen ja mahdollisesti suurempiin korvausinvestointeihin tulevaisuudessa.

Tuottavuusohjelma kohdistuu lähtökohtaisesti vain valtion budjettitalouden piirissä oleviin virastoihin ja laitoksiin. Huomion arvioista on, ettei kumpikaan tuottavuusohjelman keskeisistä perusteluista (heikko tuottavuuskehitys ja julkishallinnon sitoma työvoiman määrä) itse asiassa perustele erityisesti vain valtionhallintoon kohdistuvia toimenpiteitä vaan ennen kaikkea valtionosuuksilla ja valtionavuilla rahoitettavan toiminnan tuottavuuden kehittämistä, mikä sisältyikin tuottavuusohjelman alkuperäisiin tavoitteisiin. Suomen valtionhallinto (budjettivaltio) on jo nykyisellään varsin kapea ja tulee yliopistouudistuksen myötä putoamaan alle 100 000. Tuottavuusongelmat liittyvät ensisijaisesti kuntien palveluihin ja työllistäjänä kuntasektorin merkitys on valtionhallintoa huomattavasti merkittävämpi. Lisäksi valtion tuottavuusohjelma keskittyy vain valtion budjettitalouden piiriin kuuluviin toimintoihin, jolloin esimerkiksi siirtomenot jäävät sen ulkopuolelle.

Eri hallinnonalojen tuottavuusohjelmien tavoitteiden vastaavuus ja yhdenmukaisuus koko tuottavuusohjelman tavoitteisiin

Hallinnonalojen tuottavuusohjelmat tavoitteineen ja kehittämistoimenpiteineen on määritelty vuosina 2004 ja 2005. Suurimmassa osassa näitä suunnitelmia tuottavuuden kehittäminen on nähty laajempänä kuin pelkkänä henkilöstövähennyksinä ja työn tuottavuuden kehittämisenä. Toisaalta hallinnonalat sisällyttivät alkuperäisiin suunnitelmiin paljon ”normaaleja” oman hallinnon alan kehittämishankkeita ja niiden tavoitteita, joiden suhdetta tuottavuuden kehittämiseen ei ohjelmissa välttämättä suoraan määritelty.

Hallinnonalojen tuottavuusohjelmien päivitettyissä suunnitelmissa näyttäytyykin eräänlainen kaksijakoisuus: tavoitteiden pohjalla ovat hallinnonalojen itsensä tuottavuusohjelman alussa asettamat tuottavuusohjelmat toimenpiteineen, mutta toisaalta niihin on yhdistetty konsernitasolta hallinnonalojen virastoille ja laitoksille määritellyt henkilöstövähennystavoitteet. Haastateltujen hallinnonalan edustajien mukaan henkilöstövähennystavoitteet eivät välttämättä alun perin kuuluneet tuottavuuden kehittämishankkeiden tavoitteisiin, mutta kun konsernitasolla ohjelman etene-

mistä mitataan henkilötyövuosien vähentämisellä, hallinnonalat joutuivat jakamaan niille asetetut htv-tavoitteet tuottavuuden kehittämishankkeille.

Erityisesti sellaisilla hallinnonaloilla, jotka ovat toteuttaneet tai toteuttamassa suuria rakennemuutoksia tai prosessien kehittämiseen tähtäviä muutoksia, koetaan tuottavuusohjelman yksinkertaistetut htv-tavoitteet liian suppeiksi mittaamaan hankkeista saatavia tuottavuushyötyjä. Muunlaisen tuottavuuden kehittämisen seurannan ongelmana tosin on, ettei hallinnon kehittämishankkeille ei välttämättä ole lainkaan määritelty mitattavia tuottavuustavoitteita.

Tavoitteiden yhdenmukaisuus muun poliittisen päätöksen teon kanssa

Hallinnonalojen edustajien haastatteluissa nousee esille erityisesti alueellistamisen jarruttava vaikutus tuottavuusohjelman tavoitteiden toteutumiseen. Alueellistamisen haittavaikutukset ovat haastateltavien mukaan näkyvissä erityisesti talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusuudistuksessa, kun virastojen talous- ja henkilöstöhallinnon henkilökunta ei välttämättä ole ollut halukas muuttamaan työn perässä uudelle paikkakunnalle. Tämän seurauksena samalla, kun vanha henkilöstön on jäänyt virastoihin, heidän aikaisemmin tekemänsä työ ostetaan ulkopuolelta palvelukeskuksesta. Alueellistamisen arveltiin haastatteluissa myös hieman hillitsevän virastojen yhdistämishaluja, vaikka toiminnallisesti ja tuottavuuden kannalta yhdistäminen olisikin järkevää.

Aluehallinnon uudistuksen mainittiin myös joissakin haastatteluissa jarruttavan tuottavuusohjelman mukaisten toimenpiteiden toteutusta. Esimerkiksi ympäristöministeriön hallinnonalalla tähän liittyy virastojen alueellisten organisaatiouudistuksien jäädyttäminen odottamaan aluehallinnon kokonaisuudistuksen mietintää, sillä aluevirastojen rakennemuutoksia ei ole kannattanut aloittaa ennen kuin laajemman uudistuksen suuntaviivat ovat selvillä.

Erityisen suuria haasteita tuottavuusohjelman htv-tavoitteissa pysymisen kannalta on luonut joidenkin toimintojen lisääntynyt yksityinen tai julkinen rahoitus. Hallitusohjelman strategian mukaisesti tutkimus- ja kehitysrahoitusta on nostettu, mikä näkyy erityisesti työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla. Ulkoasianministeriön hallinnonalalla taas bruttokansantuotteeseen sidotut kehitysyhteistyömäärärahat ovat lisääntyneet viime vuosina. Näiden lisäksi joissakin virastoissa yksityisen rahoituksen määrä voi kasvaa yksinkertaisesti palvelujen kysynnän ja tarjonnan kasvun myötä (vrt. palveluja monopoliasemassa tuottava maanmittausvirasto). Jos virasto käyttää lisärahoituksen uuden henkilöstön palkkaamiseen, tulee henkilöstön määrän vastaavasti vähetä jossain muualla hallinnonalalla.

Toimenpiteet työurien pidentämiseksi eivät itsessään ole ristiriidassa tuottavuusohjelman kanssa, mutta onnistuessaan ne siirtävät eläköitymisen huippua myöhemmäksi, jolloin tuottavuusohjelman alkuperäinen eläköitymiseen perustuva htv-vähennysaikataulu on jossain määrin etupainotteinen. Haastattelujen perusteella näin vaikuttaisi käyvän esimerkiksi oikeusministeriön hallinnonalalla.

2.1.2 Toimenpiteet – hankkeiden valikoituminen, toteutus ja raportointi

Hyvän hallinnon ja tulosohjauksen periaatteiden noudattaminen tuottavuusohjelmassa

Tuottavuusohjelman tavoitteet ovat haastattelujen perusteella suurimmassa osassa hallinnonaloja nivoutuneet osaksi tulosohjausprosessia, vaikka tuottavuusohjelman alussa prosessit olivat toisistaan erillään. Toisaalta htv-tavoitteet eivät välttämättä tulosohjauksessa korostu. Useat haastateltavat toteavatkin, että tuottavuusohjelman prosessi on ollut niin nopea ja tempoileva, ettei se ole voinut kulkea eikä vielääkään täysin kulje rinnakkain talous- ja toimintasuunnitelman ja tulosohjausprosessin kanssa. Jotkut hallinnonalojen edustajat katsovat, että tuottavuusohjelman myötä valtionhallinnossa on siirrytty tulosohjauksessa takaisin resurssiohjaukseen, mikä on osaltaan kaventanut virastojen ja laitosten itsenäisyyttä.

Htv-tavoitteista käydään neuvotteluja hallinnonalojen ja valtiovarainministeriön välillä, mutta yleinen näkemys haastateltujen hallinnonalojen edustajien keskuudessa on, etteivät neuvottelut juuri vaikuta htv-tavoitteisiin, joiden nähdään tulevan lähes annettuna kullekin hallinnonalalle. Tulosohjauksen ja hyvän hallinnon periaatteiden näkökulmasta kritisoidaan lisäksi sitä, että henkilöstövähennystavoitteet ovat hallinnonalan sisällä valmiiksi jaettu virastoille ja laitoksille. Tulosohjauksen periaatteiden mukaisesti hallinnonalojen edustajat kokevat, että hallinnonalojen tulisi itse pystyä määräämään, mistä ja miten hallinnonalan sisällä vähennykset tehdään.

Henkilötyövuosivähennyksien taustalla olevia laskennallisia perusteluita pidetään epäselvinä tai niistä ei ole saatu riittävästi tietoa. Hallinnonaloilla toivottaisiin avoimuutta siitä, mihin vähennysjaot perustuu, jotta vähennyksien perustelu eteenpäin oman hallinnonalan virastoille ja laitoksille helpottuisi. Nykyisiä jakoperusteita syytetään paitsi läpinäkymättömiksi myös ”juustohöyläperiaatteella” jaetuiksi. Haastatteluista nousee myös esille, ettei asetettuihin htv-tavoitteita voida päivittää, vaikka hallinnonalojen tilanteessa, suunnitelmissa tai toimenpiteissä tapahtuisi muutoksia toimenpiteiden aikatauluihin ja siten tavoitteiden toteutumiseen.

Tuottavuusohjelmaan liittyvä raportointi sekä raportointi- ja kommentointiaikataulut saavat osakseen paljon kritiikkiä. Varsinkin loppuvuonna 2007 raportoinnin määrä on koettu raskaaksi ja aikaa vieväksi. Kehysprosessin mukanaan tuoma aikataulujen tiukkuus on jättänyt haastateltujen näkemysten mukaan vain vähän aikaa pitkälle tulevaisuuteen ulottuvien suunnitelmien tekoon.

Valtiovarainministeriön sisäinen vastuunjako tuottavuusohjelman johdon ja budjettiosaston välillä on aiheuttanut hallinnonaloilla jossain määrin epäselvyyttä siitä, kenen kanssa mistäkin asiasta tulee neuvotella. Asiaan puututtiin vuoden 2008 alussa siirtämällä tuottavuusohjelma virallisesti budjettiosaston alle, minkä toivotaan selkeyttävän ohjelman johtamista ja nivoutumista osaksi hallinnon olemassa olevia ohjausprosesseja.

Kehittämishankkeiden valikoituminen ja toteutuksen onnistuminen

Hallinnonalojen tuottavuusohjelmiin valikoituneet hankkeet ovat sekä tuottavuuden kehittämishankkeita että hallinnon muita kehittämishankkeita, joissa tuottavuuden kehittäminen on osatavoitteena.

Selkeimpiä tuottavuuden kehittämishankkeita ovat erilaiset tukipalveluja koskevat hankkeet, (esim. talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukset) sekä prosessien sähköistämistä edistävät hankkeet (esim. Patentti- ja rekisteriviraston tietojen siirron automatisointi tai verohallinnon sähköistäminen) tai organisaatioiden rakennemuutokset (esim. käräjäoikeusuudistus). Näiden hankkeiden vaikutusmekanismit perustuvat työprosessien ja organisaatorakenteiden uudelleen suunnitteluun, jolloin työt on mahdollista hoitaa pienemmällä työmäärällä tai kustannustehokkaammin. Laajempien prosessikehitys- ja rakennemuutoshankkeiden tuottavuushyödyt eivät kuitenkaan tyypillisesti toteudu välittömästi hankkeen päätyttyä. Esimerkkinä tästä on poliisin hallintorakenteen uudistushanke, jossa poliisipiirien määrää on vähennetty lähes neljännekseen alkuperäisestä. Poliisipäälliköiden ja apuhenkilöstön määrä ei kuitenkaan vähene vastaavasti yhdellä kertaa, vaan vasta vähitellen eläköitymisen tahdissa. Lisäksi esimerkiksi sähköistämishankkeiden kokonaiskustannusten ja niiden tuomien tuottavuushyötyjen suhteesta on niukasti laskelmia.

Hallinnonalojen tuottavuusohjelmien piiriin kuuluu lukuisa joukko hallinnon kehittämishankkeita, joille on tuottavuusohjelman puitteissa asetettu htv-tavoitteita, vaikkei niihin alun perin sellaisia sisällytetty. Tämä näkyy siinä, että hankkeiden htv-tavoitteita tuottavat mekanismit on heikosti määriteltä.

Kehittämishankkeiden tuottavuushyötyjen mittaaminen ja seuraaminen koetaan vaikeaksi. Hankkeiden vaikutusala on usein päällekkäinen, jolloin hyötyjen erottelu hankkeittain vaikeutuu. Lisäksi tuottavuusohjelman määräämä htv-vähennysaikataulu perustuu keskimääräiseen eläköitymisvauhtiin, mikä ei usein vastaa tuottavuuden kehittämishankkeiden hyötyjen toteutumisaikataulua. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa htv-tavoitteet on asetettu keskitetysti ja niitä seurataan, mutta niiden yhteys tuottavuuden kehittämishankkeiden aikaansaamiin tuottavuushyötyihin on heikko. Asetettuihin htv-tavoitteisiin pyritään usein eläköitymisen ja muun luonnollisen poistuman avulla ”juustohöyläperiaatteella”.

Tuottavuusohjelman raportoinnin vastaavuus sille asetettuihin odotuksiin ja vaatimuksiin

Hallinnonalojen tuottavuusohjelmissa todetaan, että tuottavuusohjelman etenemistä seurataan hallinnonalan toiminta- ja tilinpäätöskertomuksissa. Käytännössä tuottavuusohjelman eteneminen mainitaan näissä asiakirjoissa, mutta toimenpiteillä saavutettuja tuottavuushyötyjä ei juurikaan käsitellä. Hallinnonalojen htv-vähennyksiä seurataan keskitetysti seurantataulukoilla, jotka on tehty toiminta- ja taloussuunnitelmien ja talousarvioehdotusten laadinnasta annetun VM:n määräyksen (TM 0701) liitteen 11 mukaisesti. Seurantataulukoihin täytetään 1) hallinnonalalla toteutuneet htv:t, 2) Tuottavuusohjelman mukaiset htv-vähennykset yhteensä vuosien 2007-2011 välillä, 3) Vähennyksiä vastaavat kokonaishenkilötyövuosimäärät, 4) Muut perustellut htv-muutokset sekä kohtien 1)-5) perusteella lasketut hallinnonalan kokonaishenkilötyövuosi-määrät.

Kuten edellä mainittiin, htv-vähennyksien yhdistäminen tuottavuuden kehittämishankkeisiin on hankalaa. Htv-tavoitteiden lisäksi muiden tuottavuushyötyjen saavuttamista ei yhteisesti seurata.

Seurantataulukoiden pohjalta voidaan todeta, että vuosina 2006–2011 tehtävät htv-vähennykset painottuvat tarkastelujakson loppupuolelle. Jos lukuihin huomioidaan VTT:n liikelaitostamisen keskeyttäminen aikaansaama muutos – VTT:n liikelaitostaminen olisi siirtänyt työ- ja elinkeinomi-

nisteriön hallinnonalalta pois noin 2500 henkilötyövuotta – hallinnonaloilla vähenee noin 8800² htv vuosien 2006–2011 välillä. Näistä lähes puolet on ennakoitu tapahtuvan vuosien 2010 ja 2011 aikana.

Hallinnonalojen edustajien haastatteluista nousi esille, että seurantataulukoiden käyttötarkoitusta pidetään epämääräisenä. Lisäksi seurantataulukoihin raportoitujen tietojen luotettavuus asetettiin useassa haastattelussa kyseenalaiseksi. Haastatteluissa todettiin raportoinnin usein elävän omaa, todellisuudesta irrallaan – tai ainakin hiukan syrjässä – olevaa elämää. Sekä htv-tavoitteiden asettamisessa että htv-vähennysten raportoinnista on rakentunut strateginen peli, jossa osapuolten viestintä perustuu oletuksiin toisen osapuolen reagoinnista. Tämä vähentää viestien läpinäkyvyyttä ja prosessin avoimuutta molemmin puolin.

2.1.3 Vaikutukset – tavoitteiden saavuttaminen

Tuottavuusohjelman tavoitteiden saavuttaminen

Tuottavuusohjelman tavoitteena on ensimmäisessä vaiheessa vuoteen 2011 mennessä 9800 henkilötyövuoden vähentäminen hallinnonalojen virastoista ja laitoksista. Pääosin haastatellut hallinnonalojen talous- ja hallintojohtajat uskovat omalle hallinnonalalleen asetetun htv-tavoitteen toteutuvan. Tavoitteiden saavuttamista tukee eläköitymisen kiihtyminen tarkastelujakson loppua kohti. Eläköitymisen ja muun poistuman avulla hallinnonaloilla arvellaan, että henkilötyövuosimäärä saadaan sopeutettua annettuihin htv-tavoitteisiin ja pieneneviin toimintamäärärahoihin. Tuottavuuden kehittämishankkeiden aikaansaamia htv-vähennyksiä ei haluta arvioida tai niitä ei pystytä erottelamaan. Tavoitteiden saavuttamista ei hallinnon alojen haastateltavien mukaan pidetä helppona, mutta yleisesti ottaen kuitenkin mahdollisena jopa ilman dramaattisempia uudistuksia.

Hallinnonaloilla, joilla htv-vähennykset koetaan keskimääräistä vaikeammaksi, haasteet liittyvät ensisijaisesti siihen, että tuottavuuden kehittämishankkeista saadut hyödyt toteutuvat ennakoitua hitaammin ja jossain tapauksissa arvioitua pienempinä (esim. henkilöstö- ja taloushallinnon palvelukeskusten tuottavuuskehityksen arvellaan lyhyellä tähtäimellä olleen jopa negatiivinen mm. virastoihin jääneen tuplamiehityksen vuoksi). Lisäksi tavoitteista jäämisen syyksi mainitaan eläköitymishuipun siirtyminen ihmisten pysyessä työelämässä hieman arvioitua pidempään, lainsäädännön uudistusten hitaus tai muut päällekkäiset kehittämishankkeet (esim. yliopistouudistuksen läpiviemisessä tai virastojen yhdistämisessä ei ensisijalla välttämättä ole tuottavuushyötyjen toteutuminen vaan prosessin onnistunut läpivieminen).

Erityistä painetta luo tutkimus- ja kehitysmäärärahojen lisäys, joka vaikuttaa sektoritutkimuslaitosten rahoitukseen. Määrärahojen lisäys ei kuitenkaan vaikuta hallinnonalan htv-vähennystavoitteisiin, joten määrärahan käyttö lisävaen palkkaamiseen vaatii vastaavia vähennyksiä jostain muualta hallinnonalalta (tämä näkyy erityisesti Tekesin ja VTT:n rahoituksen kasvaessa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla). Vastaavanlainen tilanne koskee ulkoasianministeriön kehitysyhteistyömäärärahoja, joiden suuruus on sidottu bruttokansantuotteeseen, jonka kasvaessa määrärahat lisääntyvät. Ulkoasianministeriö on tosin saanut luvan palkata kehitysyh-

teistyöhallintoon 48 uutta henkilöä vuosina 2006–2011. Toimeenpanomäärärahojen lisäksi virastot voivat saada osan rahoituksensa palvelujen ja tuotteiden myynnistä. Näiden kohdalla htv-tavoitteet tarkoittavat sitä, että kysynnän kasvaminen ei voi johtaa henkilöstömäärän lisäämiseen. Äärimmäinen esimerkki tästä on maamittauslaitos, joka monopoliasemassa tarjoaa palveluitaan myös yksityisille markkinoille ja joka ei htv-tavoitteiden takia voi vastata kysynnän kasvuun ilman että henkilömäärän nousua vastaava määrä vähennettäisiin jostain muualta.

Htv-vähennysten mielessä tulokset ovat selkeästi määriteltävissä, mutta kokonaistuottavuuden suhteen muutoksia ei tällä hetkellä pystytä juuri mittaamaan, vaikka lähes kaikki hallinnonalat ovat rakentaneet suoritteisiin perustuvia tuottavuuden ja tehokkuuden mittareita yhdessä tilastokeskuksen kanssa (ks. luku 3.3).

2.2 Konsernitason toimenpiteiden eteneminen

Tuottavuusohjelma koostuu paitsi hallinnonalojen omista tuottavuusohjelmista myös neljästä horisontaalisesta konsernitason teemasta: palvelukeskuksista, tilahallinnosta, tietohallinnosta sekä hankintatoimesta. Kutakin näistä teemoista ja niissä tavoiteltavista tuottavuushyödyistä käsitellään seuraavissa alaluvuissa. Horisontaaliset konsernitason kehittämishankkeet ovat valtion konsernihallinnon kehittämishankkeita osana valtiovarainministeriön tuottavuusohjelmaa.

Vaikka kuhunkin teemaan liittyvät toimenpiteet ovat erilaisia, voidaan hallinnonalojen ja erityisesti valtiovarainministeriön virkamiesten haastattelujen perusteella sanoa, että horisontaalisten hankkeiden omistajuutta ja kehittämistä ei ole tällä hetkellä määritetty selkeästi. Sekä hallinnonalojen että hankkeiden johdon haastatteluista kävi ilmi, että kokoavaa tietoa eteenkään hankkeiden tai toimenpiteiden tuottavuushyödyistä (tavoitelluista tai saavutetuista) ei ole saatavilla tai se on puutteellista.

2.2.1 Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukset³

Valtiovarainministeriön asettaman ja valtiokonttorin vetämän KIEKU-hankkeen tavoitteena on toimintatapoja, rakenteita sekä välineitä kehittämällä lisätä talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukykyä sekä parantaa hallinnon tuottavuutta.⁴ Valtionhallintoon perustetaan suunnitelmien mukaan viisi talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusta, jotka muodostavat yhtenäisin periaattein toimivan verkoston. Ministeriöt siirtyvät itse ja ohjaavat hallinnonalansa virastot siirtymään talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen tuottamiseen palvelukeskustoimintamallilla viimeistään vuonna 2009.

Palvelukeskuksia pidetään monella hallinnonalalla ”aidoimpana tuottavuuden kehittämishankkeena”, jossa toiminnan prosessit pyritään järjestämään uudelleen isompaan erikoistuneeseen yksikköön, joka pystyy tuottamaan tarvittavat palvelut tehokkaammin kuin pienet yksiköt yksin.

³ Havainnot perustuvat sekä tuottavuusohjelman väliarvioinnin yhteydessä tehtyihin haastatteluihin että PwC:n laadunvarmistus raporttiin ”Valtiokonttorin Kieku-ohjelman laadunvarmistus - ohjelman eteneminen ja tavoitteiden toteutumisen arviointi. 13.12.2007”.

⁴ Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma vuosille 2006 – 2015.

Palvelukeskusten haasteena pidetään haastatteluissa kuitenkin sitä, ettei tuottavuustavoitteita ei saavuteta lyhyellä aikavälillä; lyhyen aikavälin tuottavuuskehityksen arvioidaan hallinnonalojen edustajien mukaan olevan jopa negatiivinen. Sen sijaan pitkällä aikavälillä tuottavuushyötyjen uskotaan toteutuvan.

Suurimmassa osassa hallinnonaloja virastojen henkilöstöä ei siirtynyt palvelukeskukseen suunnitellussa määrin, mikä on johtunut osittain alueellistamista. Virastoihin on jäänyt yliresursointia, ja henkilöstön siirtyminen lisäarvoa tuottaviin tehtäviin on vielä kesken, mikä on johtanut siihen, että suunnitellut htv-tavoitteet toteutuvat ennakoitua hitaammin. Vain osa virastoista on tehnyt tarvittavaa tehtävien uudelleen järjestelyä. Nykymenettelyllä tuottavuushyötyjen arvellaan hallinnonaloilla toteutuvan eläköitymisen aikataulun mukaisesti edellyttäen, että tuottavuustoimenpiteet ja tehtävien uudelleenjärjestely toteutuvat.

Väliarvioinnin haastatteluista sekä PwC:n vuoden 2007 lopulla tekemästä laadunvarmistusraportista käy, että ilmi palvelukeskuksiin siirtyminen on ollut monesta näkökulmasta haasteellinen prosessi: Osalla virastoja palvelukeskukseen siirtyminen on merkinnyt taantumista palvelun laadussa, toisaalta taas osa siirtyviksi suunnitelluista tehtävistä jäi edelleen virastoille ja osa jo aiemmin keskitetyksi hoidetuista / ulkoistetuista tehtävistä palautui virastoille. Lisäksi tietojärjestelmiin liittyvät ongelmat aliarvioitiin siirtymisen yhteydessä. Palvelukeskusten vastaanottokyky ei välttämättä ole vastannut suunniteltua (erityisesti VKPK). Palvelukeskukseen siirtymisen aikataulut eivät toteutuneet ja niiden ennustettavuus on ollut vaikeaa.

Palvelukeskusten kustannus- ja hinnoitteluperusteet ovat edelleen osittain epäselvät. Kustannusten nousu on ollut monelle hallinnonalalle yllätys. Osalle siirtyminen palvelukeskuksen asiakkaaksi muodostuu kalliimmaksi kuin jatkaminen entisiin menetelmin. Lisäksi tuottavuuden mittareiden mainitaan puuttuvan palvelukeskuksista, joten asiakkaalla ei ole käsitystä eri palvelukeskusten tehokkuudesta.

Haastateltujen hallinnonalojen edustajien mukaan palvelukeskuksiin siirtymisestä saatuja toteutuneita hyötyjä ovat omien talous- ja henkilöstöhallinnon prosessien läpikäynti ja tilaisuus omien toimintatapojen kyseenalaistamiseen sekä sijaisjärjestelyjen siirtyminen palvelukeskuksen vastuulle.

2.2.2 Hankintatoimi

Hankintatoimen kehittämisen taustalla on ajatus siitä, että hankintojen tekeminen oman työn ohella osa-aikaisesti ei mahdollista hankinnoissa tarvittavan toimintaympäristön ja hankintaprosessin tuntemuksen kasvua valtionhallinnossa. Lisäksi työvoimapulan sanotaan alkaneen näkyä rekrytoinnin vaikeutumisenä. Nykyinen Hansel Oy perustettiin vuonna 2003 vanhan Kauppatalo Hansel Oy:n pohjalle yhteishankintayksiköksi, joka tuottaa palveluita yhteisesti ja tukee valtion hankintastrategian toteuttamista. Hansel vastaa koko valtionhallinnon kattavista puitesopimushankinnoista, joihin kuulu esimerkiksi IT-laitteet, tietokoneohjelmistot, erilaiset ajoneuvoratkaisut, matkustus- ja majoituspalvelut, polttoaine- ja energiaratkaisut, maksuaikakortti, matkavaikutukset sekä työterveydenhuoltoon liittyvät palvelut.

Hankintatoimen kehittämisen tavoitteena on ollut vähentää hankintojen parissa tehtyä päällekk-

käistä työtä eri virastoissa. Lisäksi valtionhallinnon hankintatoimen osaamista varsinkin suurempien sopimusten kohdalla on ollut tarpeen kasvattaa. Suurimmassa osassa virastoja hankintoja hoitaneet henkilöt ovat tehneet sitä oman toimen ohella, joten keskittäminen on mahdollistanut hankintatoimeen erikoistumisen.

Yhteishankintayksikön käytöstä tulevia kustannushyötyjä tai hintasäästöjä koskevia tutkimustuloksia ei ole käytettävissä, sillä niiden tutkimus on vasta alullaan. Hyötyjä mitattaessa tulisi ottaa huomioon sekä säästöt hankintahintojen laskemisesta että prosessikustannuksissa. Haastateltujen asiantuntijoiden arvioin mukaan hyödyt yhteishankintayksiköstä liikkuisivat varovaisestikin arvioiden kymmenissä miljoonissa, mutta tarkkoja lukuja ei ole tiedossa.

Htv-vähentämistavoitteita hankintatoimen kehittämistoimenpiteille ei ole asetettu. Haastateltujen arvioin mukaan valtionhallinnossa on ammattihankkijoita noin vajaa 4000, joista valtaosa hoitaa tehtäviä oman toimen ohella. Hankintatehtävien siirtymisestä enenevässä määrin Hanselille kertoo Hanselin puitesopimusten käyttöasteen kasvu (esim. 33 % vuodesta 2005 vuoteen 2006). Koska monessa tapauksessa hankintatoimi on muodostanut vain osan henkilöstön työnkuvasta, vaikuttaisi todennäköiseltä, ettei virastojen henkilöstömäärä yhteishankintayksikön ilman tehtävien uudelleen järjestelyä tuskin vähenee.

Hanselin toimintaan on tyytyväisiä noin 84 % asiakkaista. Vuonna 2006 hallinnonaloista euro-määräisesti eniten Hansel Oy:n puitejärjestelyitä hyödynsivät puolustusministeriön, opetusministeriön ja valtiovarainministeriön hallinnonalat.⁵

2.2.3 Tietohallinto

Valtion IT-toiminnan kehittäminen (ValtIT) on osa valtiovarainministeriön tuottavuusohjelmaa ja yksi koko valtiokonsernin läpi ulottuvista horisontaalihankeista. Käytännössä ValtIT:n peruslähtökohta ei ole suoraan tuottavuuden parantaminen, vaan pikemminkin valtion IT-strategian toteuttaminen. Tämä lähtökohta näkyy selvästi siinä, että hallinnonaloilla ValtIT:n tavoitteiden suhdetta tuottavuuden parantamiseen pidetään epäselvänä. Valtionhallinnon tietohallintotoiminnan kustannustehokkuuden parannustavoite on 20–30 %.

ValtIT:llä ei ole erillistä tuottavuusmittaristoa. Valtioneuvoston periaatepäätös valtionhallinnon IT-toiminnan kehittämisestä (3a/2006) pitää sisällään mittariston ja raportoinnin, mutta haastateltujen perusteella tiedonkeruussa on paljon kehitettävää ja mittariston laajuutta tulisi pienentää ennen kuin sen seuranta on järkevää. Htv-tavoite ei sisälly erillisenä periaatepäätöksen mittareiden joukkoon, mutta tammikuussa 2008 sovittiin hallinnonalojen kesken⁶, että kukin hallinnonala ottaa mukaan uusien tuottavuusvaatimusten mukaiset htv-säästöt omiin suunnitelmiinsa, niin että tietohallinnosta vähennetään yhteensä 500–1000 henkilötyövuotta vuosien 2011–2015 aikana. Tavoite on noin 12 % henkilöstön määrästä.

Hallinnonalojen näkökulmasta ValtIT:n tavoitteet ovat olleet epämääräisiä ja selkiytymättömiä. Kustannustehokkuustavoitteet ovat lyhyellä tähtämellä ristiriidassa sen kanssa, että IT-alueella

⁵ www.hansel.fi

⁶ Uusien tuottavuustoimenpiteiden valmistelu valtion tietohallinnossa. 16.1.2007

on tarkoitus toteuttaa laajamittaista ja aikaa vievää kehitystyötä, jonka voidaan olettaa lisäävän selkeästi kustannuksia sekä vaativan osaavia lisäresursseja henkilöstöpuolella. Valtion tietohallintomenot ovat kasvaneet vajaan kymmenen vuoden aikana tasaisesti 5 – 9 % vuodessa (vuodesta 2004 vuoteen 2006 välillä kasvu oli n.19 %) kun samaan aikaan valtion tietohallinnon kokonais-htv-määrä kasvoi 22 %. Tämä menojen kasvu voi kertoa joko tavoitetasojen epärealistisuudesta tai hyötyjen realisoitumisesta selkeällä viiveellä tavoitetasoihin verrattuna.

ValtIT:n hankelista käsittää noin 27 hanketta, jotka ovat pääosin esitutkimusvaiheessa, joten resurssitarpeiden voidaan ennustaa kasvavan siirryttäessä määrittely- ja toteutusvaiheisiin. ValtIT:n keskeisimmiksi hankkeiksi nousevat asiakaslähtöiset sähköiset palvelut ja yhteentoimivuuden kehittäminen (yhteisten tietovarantojen tehokkaampi hyödyntäminen), jotka liittyvät asiakastyytyväisyyden kehittämiseen. Dokumenttiaineiston⁶ mukaan nämä kehittämissuunnitelmat tukevat hallintoa ydintoiminnan tuottavuushyötyjen realisoimisessa, mutta eivät sinällään vähennä IT-henkilöstön määrää. Säästöjä IT-sektorin henkilötyövuosipanoksessa arvellaan erityisesti saavutettavan yhteiset tietojärjestelmät, yhtenäinen perustietotekniikka sekä tietoturvallisuus ja varautuminen -hankkeissa. Näillä kehittämissuunnitelmilla haetaan yhteisiä ja yhtenäistettyjä palveluja ja ratkaisuja koko valtionhallinnolle ja siten myös säästöjä IT-henkilötyöpanokseen. Vuonna 2009 aloittavan IT-palvelukeskuksen odotetaan ottavan ylläpitääkseen valmistuvia palveluja.

Vaikka kärkihankkeiden aihepiirejä pidetään yleisesti tärkeinä, niistä saatavia konkreettisten hyötyjen ja aikataulun selkeyttämistä toivotaan sekä valtiovarainministeriössä että muilla hallinnonaloilla. Tuottavuushyötyjen arviointi on saanut liian vähän huomiota esiselvityksissä, minkä pelätään ennakoivan ongelmia hyötyjen saavuttamisessa. ValtIT:n kehittämistoiminnan tavoitteen asettelu ja seurannan yksi erityisongelma on se, että hankkeiden kustannukset ja toisaalta niiden luomat tuottavuushyödyt toteutuvat eri yksiköissä, jolloin on vaikeaa saada selvää kuvaa, mitä hyötyjä kokonaisuudessaan on saavutettu. Lisäksi valtaosa ValtIT:n keskitetyistä hankkeista liittyy perus-IT-infrastruktuuriin. Tämän kategorian investoinneilla ei pääsääntöisesti nähdä olevan suoraan tuottavuutta kohottavaa vaikutusta, vaan vaikutus saadaan vasta tulevissa perusinfrastruktuuria hyödyntävissä jatkohankkeissa. Sekä hallinnonaloilla että konsernitason toivotaan, että ValtIT:ssä määriteltäisiin, miten hyödyt hankkeissa syntyvät.

ValtIT tekee yhteistyötä hallinnonalojen kanssa Valtion IT-toiminnan koordinaatiorihmän että eri hankkeiden ohjausryhmien ja projektiryhmien puitteissa. Koska hankkeen potentiaaliset hyödyt ovat sellaisia, että ne syntyvät hallinnonaloilla yksittäisissä virastoissa ja laitoksissa, erityisesti konsernitason pidetään tärkeänä, että hankkeissa keskityttäisiin sellaisiin palveluihin, joista tulisi käyttäjille mahdollisimman paljon hyötyä. Tällaiseen priorisointiin ValtIT:ssä ei ole vielä pystytty, mistä kertoo hankkeiden suuri lukumäärä ja fokuksinnin puute. Koko hankeportfolion hallinta sekä ValtIT:n ulkopuolella tapahtuvien hankkeiden riippuvuuksien hallinta vaatisi nykyistä enemmän resursseja.

2.2.4 Toimitilat

Valtiovarainministeriön tuottavuusohjelmassa todetaan, että valtion toimitilastrategian tavoitteena on valtion virastojen ja laitosten työympäristöjen parantaminen siten, että tilat tukevat toimintaa kustannustehokkaasti, ja valtioyhteisön kokonaisuus ja toiminnan yhteiskuntavastuullisuus varmistetaan.

Tuottavuusohjelman mukaiset htv-vähennykset heijastuvat virastojen tarvitsemiin tiloihin, joten toimitilastrategian tavoitteena on laskea toimitilakustannuksia vuoteen 2011 mennessä noin 90–100 M€/v. Valtion kiinteistövarallisuuden hallinnasta ja toimitilojen vuokrauksesta huolehtii valtion liikelaitos, Senaatti-kiinteistöt. Vaikka liikelaitoksena Senaatti-kiinteistöt rahoittaa toimintansa itse – eikä siis kuulu varsinaiseen valtion budjettitalouden piiriin – tuottavuusohjelman eteneminen ja henkilöstön väheneminen luo haastateltujen toimitila-asiantuntijoiden mukaan tarpeen suunnitella toimitiloja strategialähtöisesti.

Toimitilojen tehostamistoimenpiteet on suunniteltu tehtäväksi vähän kerrallaan peruskorjausten ja uusien toimitilojen rakentamisen tahdissa. Toimitilojen tehostamistavoitetta 25m²/htv pidetään yleisesti kohtuullisena vaatimuksena verrattuna yksityisen sektorin vastaaviin tavoitteisiin. Tällä hetkellä virastokohtaisista m²/htv-luvuista ei ole tarpeeksi tietoa, jotta tavoitteen etenemistä voisi seurata.

Keskitetyn kiinteistövarallisuuden hallinnan taustalla on ajatus valtion budjettitalouden ulkopuolisesta liikelaitoksesta, joka kattaa tekemänsä investoinnit vuokralla. Näin pystytään varmistamaan riittävä pääomakannan ylläpito. Kiinteistön hoito on keskitettyä ja tehokasta eikä niitä päästetä huonoon kuntoon, kuten aikaisemmin saattoi käydä.

Virastojen ja laitosten kritiikki Senaatti-kiinteistöjen toimintaa kohtaan liittyy erityisesti korkeisiin vuokriin. Lisäksi tuottavuusohjelman aiheuttamien uudelleenorganisointipaineiden edessä haasteita aiheuttavat pitkät vuokrasopimukset Senaatti-kiinteistöjen kanssa. Ongelma nousee esille erityisesti tilanteessa, jossa luovutaan toimintayksiköstä, jonka tiloihin on juuri investoitu. Toistaiseksi avoinna on vielä kysymys siitä, mikä on investoinnin valmistelleen viraston, mikä hallinnonalan ja mikä valtiovarainministeriön vastuu tilavuokrasta muutostilanteissa tällaisissa muutostilanteissa.

Hallinnonalojen huolena on myös se, ettei vuokrien nousua kompensoivaa indeksikorotusta ole toimintamäärärahoihin tehty, mikä on johtanut vuokratulujen suhteellisen osuuden kasvuun kokonaiskuluista. Tuottavuusohjelman konsernitason näkökulmasta indeksikorotusten puuttuminen pakottaa tilankäytön tehostamiseen, mikä ajaa saman asian kuin ensin tehtävä indeksikorotus ja sen jälkeen vähennetty tilankäytön tehostamistavoite.

2.3 Mittariston toimivuus

Tuottavuusohjelman kohteeksi valitun mittariston soveltuvuus ohjelman toimeenpanon välineenä

Tuottavuusohjelman mittarina seurataan konsernitasolla henkilötyövuosivähennyksiä hallinnonalojen virastoissa ja laitoksissa. Käytännössä valtiovarainministeriö on jakanut hallinnonalojen virastoille ja laitoksille htv-vähentämistavoitteet, joiden toteutumisesta hallinnonalat raportoivat säännöllisesti.

Henkilöstötyövuosimittaria kritisoidaan sen yksipuolisuudesta lähes kaikissa hallinnonalojen edustajien haastatteluissa. Henkilötyövuosien väheneminen kertoo työn tuottavuuden kasvami-

sesta siinä tapauksessa, että toiminnan suoritteet pysyvät ennallaan tai lisääntyvät. Haastateltavat totesivat, ettei suoritteiden kehittymistä seurata konsernitasolla lainkaan. Kokonaistuottavuuden mittaristoa ei konsernitasolla ole käytettävissä ja moni haastatelluista totesi sellaisen luomisen olevan hyvin vaikeaa muodostaa virastojen erilaisen luonteen vuoksi.

Htv-mittarin pelätään ohjaavan hallinnonalat vähentämään henkilöstöä ilman, että työn tuottavuus paranee, mikä tarkoittaisi, että henkilöstövähennykset laskisivat tehtyjen suoritteiden tasoa. Lisäksi haastatteluissa nostettiin esille huoli, että vähennykset voivat aiheuttaa jopa kokonaistuottavuuden laskua, jos htv-tavoitteet saavutetaan ylisuurilla kustannuslisäyksillä (esim. ulkoistamiskulut) ja/tai investoinneilla. Käytännössä todetaan kuitenkin, että htv-tavoitteiden suhteessa pienentyvät toimeenpanomäärärahat estävät kustannusten ylilyönnit virastojen sisällä.

Jatkuvien henkilötyövuosivähennysten pelätään vahingoittavan valtionhallinnon mainetta työntekijänä. Virastoissa, joissa henkilöstöä on viime vuosina rajusti vähennetty, on jo haastateltavien mukaan huomattu, että potentiaaliset työntekijät saattavat luulla, ettei virasto rekrytoi lainkaan. Henkilöstövähennysten todetaan myös heijastuvan työhyvinvointiin, mikä asettaa paineita johtajuudelle ja muutoshallinnalle, jotta jäljelle jäävälle henkilökunnalle löydetäisiin mielekkäitä työtehtäviä. Toistaiseksi tehtävien uudelleen järjestäminen, ns. lisäarvotehtävien löytäminen sekä erityisesti yhteistyö hallinnonalojen välillä näissä asioissa on ollut heikkoa.

Vaikka htv-mittaria kritisoidaan yksipuolisuudesta, on sille samanaikaisesti myös vahvoja käytännöllisiä perusteluja. Eläköitymisaaltoa olisi tuskin pystytty hyödyntämään ilman selkeää ja mahdollisimman yksiselitteistä mittaria. Muutosten läpiviemisen ja työn tuottavuuden lisääminen edellyttää konkreettista ja yhteismitallista tavoitetta ja jonkinnäköistä pakotetta. Vaikka lähtökohta tuottavuusohjelmalle on yleisesti hyväksytty, niin haastatteluissa todetaan, että tavoitteen toimeenpanon olisi ollut vaikeaa pelkän porkkanan (esim. tuottavuusrahan) avulla. Jo tuottavuusohjelman toimeenpanon alkuvaiheessa todettiin, että pelkkä toimintamäärärahasupistusta ei voisi pakotteena käyttää, sillä sen olisi uskottu johtavan investointien lykkäämiseen eli nykytilaan panostamiseen tulevaisuuden kustannuksella.

Haasteistaan ja yksipuolisuudestaan huolimatta htv-mittarin – yhdessä pienentyvien toimeenpanomäärärahatavoitteiden kanssa – todetaan monessa haastatteluissa sekä konsernihallinnon että hallinnonalojen edustajien taholta ohjaavan kuitenkin oikeaan suuntaan. Hallinnonaloilla, joissa olisi muutenkin pyritty viemään läpi vaikeita muutoksia, htv-tavoitteiden ja määrärahojen supistumisen sanotaan antaneet tarvittavaa selkänöjää hankkeiden läpiviemiselle.

3 Johtopäätökset

3.1 Hallinnonalakohtaisten toimenpiteiden eteneminen

Tuottavuusohjelma perustettiin vuonna 2003. Sen keskeisinä perusteluina olivat julkisen sektorin heikko tuottavuuskehitys sekä toisaalta työvoiman vähentämisen synnyttämä tarve vapauttaa julkisen sektorin sitomaa työvoimaa yksityisen sektorin käyttöön. Tuottavuusohjelman erityiseksi tavoitteeksi asetettiin, että suurten ikäluokkien eläköitymisen tarjoama mahdollisuus henkilöstön vähentämiseen tulee hyödynnettyksi. Vaarana nähtiin, että ilman konsernitason henkilöstösuunnittelun ohjausta eläköitymisen tarjoama mahdollisuus työtehtävien uudelleen järjestelyyn jäisi hyödyntämättä.

3.1.1 Tavoitteet – relevanssi ja yhdenmukaisuus

Tuottavuusohjelman tavoitteiden vastaavuus valtionhallinnon keskeisiin kehittämistarpeisiin

Johtopäätös 1: Tuottavuusohjelman sisältämät htv-vähentämistavoitteet vastaavat eläköitymisen luomaan tarpeeseen vapauttaa julkisen sektorin sitomaa työvoimaa yksityisen sektorin käyttöön vähentämällä valtionhallinnon rekryointitarvetta. Tuottavuusohjelman tavoitteiden toteutuminen ei kuitenkaan takaa valtionhallinnon kokonaistuottavuuden kasvamista.

- Tuottavuusohjelman päätarkoituksena on muodostunut eläköitymisen henkilöstön vähentämiseen tarjoaman mahdollisuuden hyödyntäminen.
- Työn tuottavuuden kehittäminen valikoitui tuottavuusohjelman kohteeksi, koska demografisen muutoksen nähtiin vaativan valtionhallinnolta, että nykyinen suorite saadaan aikaan vähemmällä resursseilla.

Johtopäätös 2: Tuottavuusohjelmasta muotoutui tosiasiallisesti väline konsernitason henkilöstövoimavaruussuunnitteluun, jolla on luotu raamit hallinnonalojen henkilöstövoimavaruussuunnitelmille. Voidaan sanoa, että tuottavuusohjelma on ollut uuden palkkausjärjestelmän (vpj) implementoinnin ohella tärkein konsernitason henkilöstöpoliittinen toimenpide.

- Keskittymistä henkilöstön vähentämiseen perustellaan erityisesti sillä, että ilman konsernitason henkilöstösuunnittelun ohjausta eläköitymisen tarjoama mahdollisuus työtehtävien uudelleenjärjestelyyn jäisi hyödyntämättä
- Konsernitason asetettujen henkilöstövuositavoitteiden myötä valtionhallinnossa ohjauksen painopiste on siirtynyt tulosohjauksesta takaisin resurssiohjaukseen ja hallinnonalojen, virastojen ja laitosten itsenäisyyttä on samalla jossain määrin rajoitettu.

Johtopäätös 3: Kumpikaan tuottavuusohjelman keskeisistä perusteluista (heikko tuottavuuskehitys ja julkishallinnon sitoma työvoiman määrä) ei itse asiassa perustele ensisijaisesti valtionhallintoon kohdistuvia toimenpiteitä. Tuottavuusohjelman kohteena oleva valtionhallinto on verrattain pieni osa julkista sektoria. Huoltosuhteen kasvaminen kohdistaa paineita ennen kaikkea kuntasektorin tuottavuuskehitykselle.

- Suomen valtionhallinto (budjettivaltio) on jo nykyisellään varsin kapea ja tulee yliopistouudistuksen myötä putoamaan alle 100 000.
- Vaikka valtion budjettitalouden piiriin kuuluvien virastojen ja laitoksien toimintaa tulee ja tarvitsee tehostaa, tuottavuusongelmat liittyvät ensisijaisesti kuntien palveluihin ja työllistäjänä kuntasektorin merkitys on valtioon nähden moninkertainen.

Eri hallinnonalojen tuottavuusohjelmien tavoitteiden vastaavuus ja yhdenmukaisuus koko tuottavuusohjelman tavoitteisiin

Johtopäätös 4: Tuottavuusohjelman muotoutuminen ohjelman kuluessa henkilöstövoimavaruussuunnitteluohjelmaksi on aiheuttanut epäselvyyttä hallinnonalojen tuottavuuden kehittämissuunnitelmissa.

- Alkuperäisissä hallinnonalojen tuottavuusohjelman suunnitelmissa tuottavuutta katsottiin laajemmin kuin vain htv-tavoitteiden kautta.
- Hallinnonalojen tuottavuuden kehittämisen toimenpiteet eivät useinkaan ole ensisijaisesti koko tuottavuusohjelman tavoitteiden mukaisia htv-vähentämistoimenpiteitä, vaan muita tuottavuuden ja palvelujen laadun kehittämiseen tähtäviä toimia.
- Rajanveto hallinnonalojen yleisen kehittämistoiminnan ja tuottavuuden kehittämiseen tähtäävän toiminnan välillä on epäselvä, jolloin myös tuottavuusohjelman toimenpiteiden seuraaminen ja mittaaminen on hankaloitunut.

Tavoitteiden yhdenmukaisuus muun poliittisen päätöksenteon kanssa

Johtopäätös 5: Tuottavuusohjelman välittömiä tavoitteita ja toimenpiteitä osittain jarruttavia käynnissä olevia muita uudistuksia ovat alueellistaminen ja työurien pidentämiseen tähtäävät kannustimet. Hallinnonalojen hoidettavaksi tulee jatkuvasti myös uusia tehtäviä (esim. kv-säädösten johdosta), joiden hoitamiseen saatetaan tarvita lisähenkilötyövuosia.

- Alueellistamisen ja tuottavuusohjelman vaatimat toimenpiteet ovat jossain määrin ristiriitaisia ja alueellistaminen usein hidastaa htv-vähennysten saavuttamista. Toisaalta esimerkiksi palvelukeskukset antavat mahdollisuuden kumpaankin sekä toimintojen alueellistamiseen että tuottavuuden kasvattamiseen pidemmällä aikavälillä.
- Aluehallinnon uudistuksen voidaan odottaa tukevan tuottavuusohjelman mukaisia tavoitteita. Käytännössä se on kuitenkin antanut joissakin tapauksissa syyntä siirtää tuottavuusohjelman mukaisia toimenpiteitä odottamaan aluehallinnon uudistamisen suunnitelmia.
- Työurien pidentämiseen tähtäävät kannustimet ja ihmisten pysyminen keskimääräistä pidempään työelämässä siirtävät eläköitymisen huippua eteenpäin, jolloin tuottavuusohjelman alussa laaditut suunnitelmat luonnollisesta poistumasta saattavat osoittautua liian etupainotteisiksi. Pidentyneet työurat ovat kuitenkin edellytys työvoiman riittävyydelle tulevaisuudessa.

3.1.2 Toimenpiteet – hankkeiden valikoituminen, toteutus ja raportointi

Hyvän hallinnon ja tulosohjauksen periaatteiden noudattaminen tuottavuusohjelmassa

Johtopäätös 6: Tuottavuusohjelman tavoitteet on pääsääntöisesti otettu osaksi hallinnonalan normaalia tulosohjausprosessia, jonka osana htv-tavoitteita käsitellään.

- Tuottavuusohjelman tavoitteiden painoarvo tulosneuvotteluissa vaihtelee hallinnonaloittain.
- Tuottavuusohjelman toimeenpano htv-tavoitteiden ja pienenevien toimeenpanomäärärahojen avulla on merkinnyt ohjauksen painopisteen siirtymistä tulosohjauksesta resurssiohjaukseen ja kaventanut virastojen ja laitosten itsenäisyyttä.
- Käytännössä hallinnonaloilla koetaan valtiovarainministeriön pyrkivän vaikuttamaan vahvasti hallinnonalan htv-jakoon ja vähennysten vaatimiin toimenpiteisiin. Tulosohjauksen ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaan tavoitteiden allokoiminen virastoille ja laitoksille tulisi voida tehdä hallinnonalan sisällä.

Johtopäätös 7: Hallinnonalat pitävät tuottavuusohjelman tavoitteiden allokoinnin taustalla olevia perusteluita heikosti kommunikoituna ja koko prosessia ennustamattomana ja tempoilevana.

- Erityisesti htv-tavoitteiden allokoinnin taustalla olevien perusteluiden epäselvyys on hankaloittanut hallinnonalojen ja valtiovarainministeriön välistä vuorovaikutusta. Heikot perusteet ovat vaikeuttaneet myös hallinnonalan sisäistä kommunikointia ja sitouttamista.
- Valtiovarainministeriön roolia tuottavuusohjelmassa on aikaisemmin vaikeuttanut vastuujon epäselvyydet valtiovarainministeriön budjettiosaston ja hallinnonkehittämisosaston välillä. Vastauksena epäselvyyksiin tuottavuusohjelma on siirretty kokonaan VM:n budjettiosastolle.
- Tuottavuusohjelma on sulautunut osaksi kehysprosessia, mikä on tuonut sen ohjausprosessiin kehysvalmistelun rytmin ja aikataulun. Tuottavuusohjelman sisältämiä suunnittelu- ja raportointi vastuita pidetään hallinnonaloilla raskaana ja prosessin nopeitempöisyyttä haasteellisena.

Johtopäätös 8: Valtiolta puuttuu selkeä konserniohjausfunktio, mikä haittaa koko konsernitason tuottavuuden kehittämishankkeiden läpiviemisessä.

- Horisontaalisten konsernitason tuottavuushankkeiden onnistuminen on keskeistä tuottavuusohjelman tavoitteiden toteutumisen kannalta.
- Merkittävien tuottavuushyötyjen saavuttaminen edellyttää lhallinnonalat ylittäviä hankkeita, toimintojen yhdistämisiä ja uudelleenjärjestelyjä sekä selkeää konserniohjausta ja hallinnonalarajat ylittävää pitkän tähtäimen suunnittelua.

Kehittämishankkeiden valikoituminen ja toteutuksen onnistuminen

Johtopäätös 9: Tuottavuusohjelman tavoitteet toteutetaan pääasiassa normaalia eläköitymistä ja muuta luonnollista poistumaa hyödyntäen ilman merkittäviä toimintamallien, rakenteiden tai prosessien uudistamista .

- Ensimmäisen vaiheen htv-tavoitteiden saavuttaminen ei useimmilla hallinnonaloilla vaadi dramaattisia toimintamallien uudistuksia onnistuakseen. Htv-vähennykset voidaan toteuttaa pääasiassa organisaatioita solakoimalla.
- Tuottavuuden kehittämistoimenpiteillä ja htv-tavoitteilla ei ole vahvaa yhteyttä: Tuottavuusohjelmiin on kirjattu hallinnon käynnissä olevat kehittämishankkeet ja htv-tavoitteet on jouduttu jälkikäteen kohdistamaan eri hankkeille, mutta niiden realisoituminen ei ole välttämättä yhteydessä kehittämistoimenpiteiden onnistumiseen, eikä hankkeiden luomia htv-hyötyjä (tai tuottavuushyötyjä) välttämättä seurata mitenkään.
- Toimenpiteet ovat toistaiseksi liittyneet ensisijassa tukipalveluihin (vrt. talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskushanke), vaikka isoimmat potentiaaliset tuottavuushyödyt liittyvät ydinpalveluiden järjestämiseen (vrt. verohallinnon sähköistäminen).

Johtopäätös 10: Tuottavuusohjelman paradoksi vaikuttaa olevan, että niillä toimialoilla, joilla on ryhdytty isoihin rakenteellisiin uudistuksiin, hyötyjen realisoituminen näyttää viivästyvän, kun taas tasaisesti hallintoa rationalisoimalla ("juustohöyläperiaatteella") tavoitteet on mahdollista saavuttaa vaaditussa aikataulussa.

- Suuriin rakennemuutoksiin tai toimintamallien muutoksiin liittyvät tuottavuushyödyt realisoituvat odotettua hitaammassa aikataulussa johtuen sekä muutosprosessien viivästymisestä että esimerkiksi eläköitymishuipun siirtymisestä eteenpäin ihmisten jatkaessa töissä odotettua pidempään.

Tuottavuusohjelman raportoinnin vastaavuus sille asetettuihin odotuksiin ja vaatimuksiin

Johtopäätös 11: Tuottavuusohjelman raportoinnin tuottama tieto toimenpiteiden ja syntyneiden htv-vähennysten välisestä yhteyksistä on heikkoa.

- Tuottavuuden kehittämistoimenpiteiden todellisia hyötyjä ei seurata tai pystytään seuraamaan systemaattisesti, mihin vaikuttaa myös se, että suunnittelun ja raportoinnin pohjalla olevista luvuista ei välttämättä vallitse yksimielisyyttä VM:n ja hallinnonalojen välillä
- Tuottavuusohjelman toimeenpanossa suunnittelun ja raportoinnin irrallisuus hallinnonalojen todellisuudesta on näkynyt normaalia voimakkaammin.
- Suunnittelu ja raportointi on osittain muodostunut VM:n ja hallinnonalojen väliseksi strategiseksi peliksi, jossa suunnittelu ja tavoitteiden toteutumisen raportointi ei välttämättä ole läpinäkyvää vaan perustuu pikemminkin oletuksiin toisen osapuolen reagoinnista.

3.1.3 Vaikutukset – tavoitteiden saavuttaminen

Tuottavuusohjelman tavoitteiden saavuttaminen

Johtopäätös 12: Ensimmäisen vaiheen htv-tavoitteet voidaan saavuttaa jopa ilman radiikaaleja tuottavuuden kehittämishankkeita lähes kaikilla hallinnonaloilla, mutta lopullinen vaikutus työn tuottavuuteen riippuu siitä, miten suoritteiden määrä ja laatu kehittyvät kussakin virastossa. Lisäksi pelkästään työn tuottavuuden kasvaminen ei tarkoita kokonaistuottavuuden kasvua.

- Hallinnonaloilla, joilla tavoitteiden saavuttamisen kanssa luultavimmin tulee haasteita, ongelmat liittyvät muun muassa muihin samanaikaisesti käynnissä oleviin uudistuksiin (ml. isot tuottavuushankkeet) tai tuottavuusohjelman tavoitteiden kanssa ristiriidassa olevaan muuhun poliittiseen päätöksen tekoon tai lainsäädäntöön
- Erityisesti haasteita htv-tavoitteiden saavuttamiselle luo yksityisen tai julkisen rahoituksen lisääntyminen jossain hallinnonalan virastossa/laitoksessa (vrt. tutkimustoiminta tai kehitysyhteistyö) ja rahoituksen mahdollistaman henkilöstön lisäämisen aiheuttamat htv-vähennyspaineet muualla hallinnonalalla
- Tilastokeskuksen kanssa luoduista mittareista huolimatta suoritteita ei konsernitason tasolla toisteiseksi seurata.

Johtopäätös 13: Ainoa selkeä ja yhdenmukainen mekanismi hallinnonaloilla htv-tavoitteiden saavuttamiselle on eläköityminen ja toimintamäärärahojen pienenemisen luoma pakko.

- Eläköitymisen luoma mahdollisuus toimintojen rationalisointiin olisi muutenkin huomioitu monella hallinnonalalla, muttei samassa määrin kuin tuottavuusohjelma edellyttää.
- Hallinnonalojen on saavutettava tavoitteet, koska toimintamäärärahojen pienetessä niillä ei ole muutakaan vaihtoehtoa.

3.2 Konsernitason toimenpiteiden eteneminen

Johtopäätös 14: Tuottavuusohjelman horisontaalisten hankkeiden tuottavuushyötyjen saavuttamisen ohjaus ja seuranta on ollut vähäistä. Horisontaalisten hankkeiden kokonaisvaltaista omistajuutta ja kehittämisvastuuta ei ole tällä hetkellä määritetty selkeästi valtionhallinnossa.

- Tieto konsernitason hankkeiden tuottamista tuottavuushyödyistä on puutteellista.
- Hallinnonalat ylittävien konsernitason hankkeiden tavoitteenasettelun ja seurannan erityisongelma on, että hankkeiden kustannukset ja toisaalta niiden tuomat tuottavuushyödyt toteutuvat usein eri yksiköissä, jolloin millään taholla ei välttämättä ole selvää kuvaa, mitä tuottavuushyötyjä kokonaisuudessaan on saavutettu

3.2.1 Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukset

Johtopäätös 15: Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskushanke on edennyt kaikilla hallinnonaloilla, mutta hankkeen potentiaalisia tuottavuushyötyjä ole vielä saavutettu.

- Hyötyjen realisoitumisongelma on erityisesti virastopäässä: virastot eivät pääsääntöisesti ole tehneet tai niillä ei ole ollut edellytyksiä tehdä uudelleen järjestelyjä, jolloin htv-hyödyt eivät välttämättä vapaudu
- Tuottavuuskehitys on saattanut olla lyhyellä aikavälillä negatiivinen. Syynä tähän on erityisesti se, ettei henkilöstöä ole siirtynyt palvelukeskuksiin.
- Henkilöstön siirtyminen tehokkaasti lisäarvotehtäviin edellyttäisi systemaattisesti tönkuvien uudelleen järjestelyä ja mahdollista kouluttautumista sekä henkilöstön siirtymistä myös hallinnonalalta toiselle. Tätä ei juurikaan ole tehty.
- Palvelukeskusten toiminta ei ole aina vastannut odotuksia. Hallinnonaloilla on jouduttu ylläpitämään päällekkäisiä toimintoja. Palvelukeskusten vastaanottokyky ei myöskään aina ole ollut suunnitellun mukainen (erityisesti VKPK).
- Palvelukeskusten veloituserusteet eivät ole läpinäkyviä. Palvelujen hintoja ei pysty vertailemaan toisiin palvelukeskuksiin (sisäisiin tai ulkopuolisiin) eikä ennustamaan hinnankehitystä.

3.2.2 Hankintatoimi

Johtopäätös 16: Hanselin toiminnan uudelleen organisoimisella on pystytty vähentämään päällekkäistä työtä ja syventämään valtionhallinnon hankintatoimen osaamista. Tuottavuushyötyjen mittaaminen on hankintatoimen osalta kesken.

- Hankintatoimen kehittämiseksi ei ole asetettu erillisiä htv-tavoitteita, joten ainakaan mittattavia henkilöstö säästöjä ei ole tapahtunut.
- Hanselin puitesopimusten käyttöaste on kasvanut, jolloin virastoissa on voitu luopua osasta hankintatehtävistä.
- Hankintatoimen kehittämällä arvioidaan saavutettavan huomattavat hyödyt, jos otetaan myös huomioon säästyneet prosessikustannukset.
- Tutkimustuloksia hyötyjen suuruudesta ei arvioinnin aikana ole ollut käytössä.

3.2.3 Tietohallinto

Johtopäätös 17: Tuottavuushyötyjen syntymisen vaikutusmekanismit ovat ValtIT:n hankkeissa vielä epäselviä. Hyötyjen arviointi on saanut liian vähän huomiota esiselvityksissä ja hyötyjen syntyminen on ollut suunniteltua hitaampaa.

- Hyödyt realisoituvat (jos realisoituvat) pitkälti eri hallinnonalojen virastoissa ja laitoksissa, mikä edellyttää nykyistä tiiviimpää yhteistyötä hallinnonalojen ja ValtIT:n välillä, jossa löydettäisiin tuotteet ja palvelut, joista käyttäjälle on eniten hyötyä
- ValtIT:n ja IT:n merkitys tuottavuuden parantajana tuottavuusohjelmassa korostuu, koska tietotekniikka on mukana tavalla tai toisella lähes kaikissa tuottavuushankkeissa.
- Hankkeiden suunnitelmissa ei välttämättä ole huomioitu, että resurssitarpeet tulevat vielä moninkertaistumaan siirryttäessä määrittely- ja toteutusvaiheisiin.

- Virallisesti ValtIT on osa valtionhallinnon tuottavuusohjelmaa, mutta käytännössä hankkeen peruslähdekohta ei ole tuottavuuden parantaminen, vaan pikemminkin valtion IT-strategian tavoitteiden toteuttaminen
- Valtaosa Valt-IT:n keskitetyistä hankkeista liittyvät perus IT-infrastruktuuriin, joilla ei pääsääntöisesti useinkaan ole tuottavuutta suoraan kohottavaa vaikutusta, vaan hyödytä saadaan vasta tulevaisuudessa perusinfrastruktuuria hyödyntävissä jatkohankkeissa. Käytännössä tämä vaikuttaa hyötyjen saavuttamisen aikatauluun.

3.2.4 Toimitilat

Johtopäätös 18: Tilahallintoa valtion liikelaitoksena hoitavalla Senaattikiinteistöllä on olennainen rooli tuottavuusohjelman mukaisessa tilankäytön tehostamistarpeiden toteuttajana ja tukena. Tuottavuusohjelman edetessä vapautuu toimitiloja, mutta syntyy myös tarvetta uusille toimitiloille (esim. Palvelukeskuksia varten), mikä edellyttää erityisesti tehokkuutta tilahallinnolta.

- Keskitetty kiinteistöomistus on edesauttanut kiinteistöpääomakannan arvon säilymistä.
- Tavoitteeseen 25m²/htv on edetty vähän kerrallaan peruskorjausten ja uusien rakennusten avulla. Haasteena on, ettei toistaiseksi edes välttämättä tiedetä, paljonko neliöitä on missäkin virastossa henkilötyövuotta kohden.
- Vastuukysymykset ovat selvittämättä tilanteissa, joissa vuokrasopimus on vielä voimassa pitkään tuottavuusohjelman mukaisten supistamisten tai esimerkiksi aluetoimiston lakkauttamisen jälkeen.
- Kiinteistövuokrien indeksikorotuksia ei ole tehty hallinnonalojen kehyksiin, sillä korotuksien puuttumisen on ajateltu samalla ajavan tilahallinnon tuottavuuden kehittämisvaatimusta.

3.3 Mittariston toimivuus

Tuottavuusohjelman kohteeksi valitun mittariston soveltuvuus palvelemaan ohjelman toimeenpanoa

Johtopäätös 19: Tuottavuusohjelmassa käytettävä htv-mittari ei yksinään kerro tuottavuuden kehityksestä. Htv-mittarilla voidaan kuitenkin ohjata valtionhallinnon henkilöstövoimavaruussuunnittelua haluttuun suuntaan ja sitä voidaan tosiasiallisesti hyödyntää työn tuottavuuden kehityksen arvioinnissa.

- Htv-mittari ei mittaa työn tuottavuutta, koska se ei kerro mitään tehtyjen suoritteiden määrästä ja laadusta, jotka toisena osana määrittävät työn tuottavuuskehityksen.
- Käytännössä htv-mittaria täydentävät ohjausnäkökulmasta kehys-, budjetti- ja tulosohejaus sekä investointien päätöksenteko- ja rahoitusmenettely, jotka estävät kustannusten ylisuuren paisumisen.
- Esitetystä kritiikistä huolimatta htv-mittarin käytölle on ollut vahvat käytännölliset perusteet ja se ohjaa kehittämistoimintaa oikeaan suuntaan. Tuottavuusohjelman toteutuminen edellyttää konkreettista ja yhteismitallista tavoitetta: ilman htv:n kaltaista selkeää ja mitattavissa olevaa tavoitetta olisi epätodennäköistä että tuottavuusohjelma

olisi saanut hallinnonaloilla aikaan juuri mitään normaalista kehittämistoiminnasta poikkeavaa

- Htv-mittari pakottaa hyödyntämään eläköitymisaallon
- Pelkkää toimintamäärärahasupistusta ei olisi voitu käyttää ohjauskeinona, sillä se olisi pahimmillaan johtanut vain virastojen ja laitosten investointien lykkäämiseen ja kurjittumiseen.

Johtopäätös 20: Tilastokeskuksen avulla hallinnonaloille rakennettavat tuottavuusmittarit antavat pohjan kokonaistuottavuuden mittaamiselle, mutta niiden hyödyntäminen on hallinnonaloilla tuottavuuden seuraamisessa vähäistä.

- Mittareiden luominen on selkeyttänyt virastojen käsitystä suoritteistaan
- Mittareiden käyttötarkoituksen epäselvyys on laskenut halukkuutta niiden rakentamiseen ja valmiiden mittareiden seuraamiseen.
- Suoritteisiin perustuvat tuottavuuden mittarit mahdollistavat tuottavuuskehityksen seurannan viraston sisällä, muttei vertailua virastojen välillä.
- Aikasarjat, joihin tuottavuusmittareita voisi verrata puuttuvat tai ne on haasteellista muodostaa muun muassa hallinnon rakennemuutosten vuoksi.

4 Kehittämissuositukset

Kehittämissuositus 1:

Suositus: Valtion konserniohjausta ja -johtamista tulee tehostaa luomalla valtionhallintoon nykyistä selkeämpi konserniohjausfunktio.

Perustelu: Konserniohjauksen ja -palveluiden kehittäminen on keskeinen mekanismi tuottavuuden kehittämishankkeiden läpiviennissä. Useat merkittävistä tuottavuuden kehittämiskohdeista on luonteeltaan hallinnonalarajat ylittäviä. Tuottavuusohjelman edellyttämät toimintojen yhdistämiset ja uudelleenjärjestelyt sekä suuret rakennemuutokset vaativat selkeää konserniohjausta ja hallinnonalarajat ylittävää pitkän tähtäimen suunnittelua. Isot rakennemuutokset tulisi toteuttaa suunnitelmallisesti niin, että mekanismit ja aikataulut, joilla tuottavuushyötyjä saavutetaan, olisivat selkeästi ja läpinäkyvästi määritelty koko konsernin tasolla.

Kehittämissuositus 2:

Suositus: Tuottavuushyötyjä tulisi etsiä entistä enemmän julkishallinnon ydintoimintojen kehittämisestä ja tuottavuusohjelman painopisteen tulisi siirtyä valtionhallinnon omasta toiminnasta enemmän valtiosuoksilla ja -avulla rahoitettavan toiminnan tuottavuuden kehittämiseen

Perustelu: Tähänastiset tuottavuuden kehittämishankkeet ovat keskittyneet ensisijassa valti-onhallinnon tukitoimintoihin ja valtion virastojen omaan toimintaan. Keskeisimmät tuottavuuden kehittämistarpeet koskevat julkishallinnon ydintoimintoja ja erityisesti kuntien järjestämisvastuulla olevaa toimintaa.

Kehittämissuositus 3:

Suositus: Työn tuottavuuden kehitystä tulisi tarkastella laajemmin kuin pelkän htv-mittarin avulla. Työn tuottavuuden mittaaminen edellyttää htv-seurannan lisäksi virastojen suoritteiden määrän ja laadun seurannan systematisointia.

Perustelu: Henkilötyövuositavoitteiden saavuttaminen ei takaa työn tuottavuuden kasvamista, vaikka mahdollistaakin oikean suuntaisen kehityksen. Htv-mittarin lisäksi tarvitaan tietoa virastojen suoritetasosta, kustannusten syntyisestä ja työajan käytöstä, jotta virastoissa olisi tarvittavat monipuoliset tiedot kehittämistyön jatkolle.

Kehittämissuositus 4:

Suositus: Muutostilanteissa vapautuvien resurssien siirto lisäarvoa tuottaviin tai muihin tehtäviin edellyttää aktiivista henkilöstön johtamista virastoissa. Sitä tulee edistää tukemalla virasto-

ja työnkuvien uudelleen järjestelyissä, mahdollistamalla henkilöstön liikkuvuus yli hallinnonalojen (toimiva HeLi-järjestelmä ja henkilöstövastaavien yhteistyö) sekä panostamalla vahvasti konsernitason henkilöstöpolitiikan ohjaukseen.

Perustelu: Kehittämistoimenpiteiden vaarana on, että niistä potentiaalisesti saatavat hyödyt jäävät realisoitumatta, jos muutosjohtamisen ja henkilöstösuunnittelun näkökulmat jäävät huomioimatta. Erityisen tärkeää on tehtävien uudelleenjärjestelyn johtaminen sekä koko valtiokonsernin tasolla ja hallinnonalojen välillä tehtävä yhteistyö henkilöstön uudelleen kouluttamiseksi ja ns. lisäarvotehtävien löytämiseksi. Suunnilleen puolet ensimmäisen vaiheen henkilöstövähentämistavoitteista on suunnittelu toteutuvan vuosina 2010 ja 2011, mikä asettaa suuria vaatimuksia henkilöstöhallinnolle. Myös valtion imago työnantajan on yhteydessä siihen, miten muutoksenhallinta ja henkilöstönäkökulma korostuvat tuottavuusohjelmassa.

Kehittämissuositus 5:

Suositus: Tuottavuusohjelmaan liittyvien htv-vähennystavoitteiden seurantaan ja raportointiin tulisi luoda nykyistä selkeämpi ja systemaattisempi järjestelmä, jonka oikeellisuus olisi tarkastettavissa ja kontrolloitavissa.

Perustelu: Tuottavuusohjelman raportoinnin tuottama tieto toimenpiteiden ja syntyneiden htv-vähennysten välisistä yhteyksistä on heikkoa ja epäluotettavaa. Tällä hetkellä htv-vähennyksiä seurataan keskitetysti seurantataulukkoilla, jotka on tehty toiminta- ja taloussuunnitelmien ja talousarvioehdotusten laadinnasta annetun VM:n määräyksen (TM 0701) liitteen 11 mukaisesti. Seurantataulukoiden käyttötarkoitusta pidetään epämääräisenä ja raportoitujen tietojen luotettavuus on kyseenalainen. Raportit näyttävät usein elävän omaa elämäänsä ja luvut vaihtelevat käyttötarkoituksen mukaan. Myös perusteet joilla htv-tavoitteet on alunperin allokoitu hallinnonaloille ovat epäselviä.

Kehittämissuositus 6:

Suositus: ValtIT:n tulisi enemmän priorisoida hankkeitansa ja määrittää yhteistyössä hallinnonalojen virastojen ja laitosten kanssa ne tuotteet ja palvelut, joista käyttäjille on eniten hyötyä ja keskittyä ensisijaisesti niiden kehittämiseen.

Perustelu: Käytännössä hankkeiden laajuus, suuri lukumäärä ja fokusoinnin ja priorisoinnin puute näkyy tehottomana työskentelynä isoissa työryhmissä ilman ja resurssien hajottamisena liian laajalle. Priorisoinnin tulisi perustua hallinnonalojen tarpeisiin ja halukkuuteen hankkia palvelu tulevaisuudessa IT-palvelukeskuksesta. Hankkeiden tuottavuushyötyjen arviointi ja syntymekanismien määrittäminen on tärkeää. Myös tämä luo tarvetta kiinnittää huomiota hankeportfolion johtamiseen ja tämän ohessa hankkeiden priorisointiin ja fokusointiin sekä rinnakkaisten hankkeiden riippuvuuksien hallintaan.

Liitteet

Liite 1 – Tärkeimmät tuottavuuden kehittämisen hankkeet hallinnonaloittain

Oheiseen taulukkoon on koottu hallinnonalojen tärkeitä htv-tavoitteiden saavuttamiseen liittyviä hankkeita. Taulukosta on jätetty pois horisontaaliset kehittämishankkeet talous- ja henkilöstöhallinnon, tilahallinnon, hankintatoimen ja tietohallinnon parissa.

Ministeriö	htv-tavoitte ⁷	Tärkeimpiä hallinnonalan tuottavuuden kehittämishankkeita	Muuta
Liikenne- ja viestintäministeriö	480	<ul style="list-style-type: none">▪ Kolmen väyläviraston (tiehallinto, ratahallinto ja merenkululaitos) yhteistyön ja yhteisten synergioiden kehittäminen: esim. yhteinen laskentajärjestelmän uudistamishanke, Sampo-hanke▪ Merenkululaitoksen sisäisen tuotannon erityttäminen tilaajaviranomaisesta	LVM:ssa suuri osa liikelaitostamisia tehty jo 90-luvulta lähtien, mikä on vaikuttanut henkilöstön määrään jo ennen tuottavuusohjelman alkua. Kaikki virastot ovat uudistuneet viimeisen kymmenen vuoden aikana.
Maa- ja metsätalousministeriö	572	<ul style="list-style-type: none">▪ Metsäntutkimuslaitoksen toimipaikkaverkoston uudistaminen▪ Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksen toimipaikkaverkoston uudistaminen▪ Uuden tekniikan ja uusien prosessien hyödyntäminen maanmittauslaitoksessa uutta tekniikkaa ja uusia prosesseja hyödynnetään▪ Elintarviketurvallisuusviraston organisaatiouudistukset	MMM:n hallinnonalalla käynnissä oleva maataloushallinnon sähköistämisen hyödyt näkyvät viljelijöille ja kunnille, ei välttämättä suurina htv-vähennyksinä hallinnonalalla.
Oikeusministeriö	617	<ul style="list-style-type: none">▪ Kustannussäästöt käräjäoikeuksissa käräjäoikeusverkostoa kehittämällä▪ Käräjäoikeuksien rikosprosessin keventäminen kirjallisen menettelyn alan laajentamisella▪ Vankeinhoitouudistus▪ Rikosprosessin keventäminen kirjallista menettelyä laajentamalla▪ Erityyppisiä sähköisen asioinnin konsepteja	Keskeiset tuottavuushankkeet on jaoteltu seitsemään laajaan kokonaisuuteen. Nämä kokonaisuudet ovat 1) lainsäädäntö, tuomioistuimet ja oikeudenkäyntimenettely; 2) seuraamusjärjestelmän kehittäminen ja vankiluvun alentaminen; 3) rikosseuraamusalan organisaatio; 4) syyttäjälaitoksen, ulosoton ja konkurssivalvonnan sekä oikeusaputoimen organisaatio; 5) hallinnonalan tuki- ja

⁷ Htv-tavoitteet vuoteen 2011 mennessä

			huoltotehtävät; 6) oikeusministeriön rakenteiden ja toimintatapojen tehostaminen sekä 7) talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelut. Kaikkiaan 25 erilaista tuottavuushanketta.
Opetusministeriö	1350 ⁸	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Opetushallituksen aseman ja tehtävien uudelleen arvioiminen ▪ Valtion oppilaitosten yksityistäminen ▪ Yliopistojen tuottavuusohjelma ▪ Sähköiseen asiointiin perustuvat järjestelmät 	Tuottavuusohjelman tavoitteet koskevat yliopistoja yliopistoudistuksen jälkeenkin, vaikka yliopistojen htv-vähennystavoitteet poistuvat OPM:n hallinnonalan tavoitteista.
Puolustusministeriö	1890	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Helsingin ilmatorjuntarykmentin ja Savin Prikaatin lakkauttaminen sekä joukko-osastojen vähentäminen ▪ Johtamis- ja hallintojärjestelmän uudistaminen eli esikuntien karsiminen ▪ Tukitoimintojen keskittäminen erikoistuneille yksiköille ▪ Terveydenhuollon ulkoistaminen 	PLM:n tuottavuusohjelma perustuu pääosin vuonna 2004 valtioneuvoston hyväksymään turvallisuuspoliittiseen selonteeseen. Hallinnonalalla ei nähdä järkevänä erillistä vain htv-vähennyksiin ja tuottavuuden kehittämiseen tähtäävää ohjelmaa
Työ- ja elinkeinoministeriö ⁹	529 + 380 = 909 ¹⁰	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Matkailunedistämiskeskuksen organisaatio uudistus ▪ Patentti- ja rekisterihallituksen tiedonsiirron sähköistäminen ▪ Geologian tutkimuskeskuksen toiminnan tiivistäminen ja oman tuotannon siirtäminen ulkopuolelta hankittavaksi ▪ Työvoimatoimistojen ydintehtävien ja -prosessien tuottavuuden kehittäminen sekä verkkopalveluiden kehittäminen ja itsepalvelutyöasemien lisääminen 	KTM:n ja TM:n yhdistyessä niiden tuottavuusohjelmat liitettiin yhteen. VTT:n liikelaitostamissuunnitelmat kaatuivat EU-komission näkemykseen, jossa valtion liikelaitosmalli ei sovi markkinoille sen konkurssisuojan ja poikkeavan verokohtelun vuoksi.
Sisäasianministeriö	692	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Poliisin hallintorakenteen uudistaminen ja sähköisen lupa-asioinnin kehittäminen ▪ Maahanmuuttoviraston uudelleen organisointi ja prosessien sähköistäminen ▪ Raja-vartiolaitoksen johto- 	Hallintorakenteiden uudistamisen haaste on, että hyödyt realisoituvat vasta eläköitymisen myötä vuoden 2011 jälkeen.

⁸ Luvussa mukana myös yliopistojen htv-tavoitteet (1000htv)

⁹ Sisältää kauppa- ja teollisuusministeriö ja työministeriön yhdistetyt tuottavuusohjelmat)

¹⁰ Luku ei sisällä kariutuneen VTT:n liikelaitostamisen tuomia hyötyjä.

		organisaation keventäminen ja organisaatiotasojen vähentäminen	
Sosiaali- ja terveysministeriö	340	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tutkimuslaitosten sekä tutkimus- ja kehittämistoiminnan kehittäminen, esim. Stakesin ja KTL:n yhdistäminen ▪ Ennaltaehkäisevien palveluiden korostaminen ▪ Palvelujärjestelmään liittyvät it-kehityshankkeet, ja muut it-hankkeet kuten sähköinen arkistointi ▪ Kansalliset sosiaali- ja terveyden huollon kehittämishankkeet ▪ Muut palvelujärjestelmään kohdistuvat kehittämishankkeet 	Hallinnonalan tuottavuuden kehittämistyön pääpainon ajatellaan olevan paitsi valtiohallinnon tehostamisessa niin erityisesti kunnallishallinnon palvelujärjestelmän kehittämisessä. Myös sähköistämishankkeilla kuten yhtenäisen sähköisen arkistointijärjestelmän nähdään olevan suuret mahdollisuuden tuottavuussäätöihin nimenomaan kunnallishallinnossa..
Ympäristöministeriö		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ympäristölupahallinnon uudistaminen ▪ Luonnonsuojeluhallinnon työjaon, rakenteiden ja prosessien kehittäminen ▪ Ympäristökeskukset asiantuntijapalveluiden keskittäminen 	Aluehallinnon uudistuksen odotaminen on viivästyttänyt tai jarruttanut lähes kaikkien kehittämishankkeiden toteuttamista, joten niiden tuottamien tuottavuushyödyt toteutunevat odotettua myöhemmin.
Ulkoasiainministeriö	159	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organisaatorakenteen kehittäminen ja päällekkäisyyksien karsinta ▪ Tukitoimintojen kehittämisestä ulkoasiainministeriön hallinnonala koskettavat erityisesti lähetystöjen taloushallinnon ja kiinteistöhallinnon kehittäminen 	Kehitysyhteistyöhallintoon on lupa palkata 48 henkilötyövuotta lisää vuoteen 2011 mennessä. Hallinnonalan kehittämistyön erityispiirteitä on, että henkilöstö ja työterveyslaitos ovat aktiivisesti olleet mukana kehittämissä toimintaa
Valtioneuvoston kanslia	9	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Taloushallinnonkehittäminen ▪ Tietopalvelun tiivistäminen ▪ Laskentajärjestelmän kehittäminen ▪ Työnkuvien järjestely 	Periaatteena on ollut ottaa henkilöstöstrategia ja esimiesten johtajuuskoulutukset tuottavuusohjelman käyttöön.
Valtiovarainministeriö	1485	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verotusprosessin kehittäminen ▪ Tullin toiminnan sähköistäminen ▪ Valtion konsernihallinnon kehittäminen 	VM:n tuottavuusohjelmaan kuuluvat konsernitason keskeiset horisontaaliset tietohallinnon, talous- ja henkilöstöhallinnon, toimitila strategian, hankintatoimen, omistajaohjauksen ja tuottavuustilastoinnin kehittämisen hankkeet

Liite 2 – Teemahaastatteluihin osallistuneet henkilöt

NIMI	HALLINNONALA	ASEMA
Päivi Viippola	LVM	hallintojohtaja
Jaana Kuusisto	LVM	talousjohtaja
Hannele Laihonen	MMM	talousjohtaja
Kirsi Koskinen	MMM	Hallitusneuvos
Olli Muttilainen	OM	hallintojohtaja
Harri Mäkinen	OM	talousjohtaja
Esa Vesterbacka	OM	pääjohtaja, Vankeinhoitolaitos
Hannu Antikainen	PLM	hallintojohtaja
Timo Norbäck	PLM	talousjohtaja
Olli Suonio	PLM	neuvotteleva virkamies
Jaana Koski.	STM	ylivohtaja, Hallinto-osasto
Raimo Ikonen	STM	ylivohtaja, talous- ja suunnitteluosasto
Janne Kerkelä	SM	hallintojohtaja
Jukka Aalto	SM	talousjohtaja
Riitta Rainio	YM	hallintojohtaja
Oili Hintsala	YM	talousjohtaja
Håkan Mattlin	OPM	ylivohtaja, Hallinto-osasto
Eero Pulkkinen	OPM	talousjohtaja
Mika Niemelä	TEM	neuvotteleva virkamies
Eero Murto	TEM	talousjohtaja
Anneli Holmberg	UM	talouspalveluyksikön päällikkö
Maarit Jalava	UM	osastopäällikkö
Auni-Marja Vilavaara	VNK	hallintojohtaja
Mikko Kangaspunta	VNK	toimialajohtaja, Kieku
Jaakko Kuusela	VM	projektijohtaja
Juhani Turunen	VM	alivaltiosihteeri, VM
Leena Honka	VM	valtion IT-johtaja
Tomi Hytönen	VM	vanhempi budjettisihteeri
Hannu Mäkinen	VM	budjettipäällikkö
Mirjami Laitinen	VM	pääjohtaja, Verohallitus
Helena Tarkka	VM	budjettineuvos
Heikki Euramo	VM	hallintojohtaja

Liite 3 – Ohjausryhmän jäsenet

NIMI	HALLINNONALA	ASEMA
Soili Vasikainen, pj	VM	Valtioneuvoston controller
Kari Välimäki	STM	Kansliapäällikkö
Tiina Astola	OM	Kansliapäällikkö
Harri Skog	OPM	Kansliapäällikkö
Jukka Pekkarinen	VM	Ylijohtaja
Mirjami Laitinen	VM	Verohallituksen pääjohtaja
Antti Moisio	VATT	Johtava ekonomisti
Esko Mustonen	VM	Finanssiasiantuntija, valtiovarain controller-toiminto