



Tuottavuuden mittaaminen valtiolla

Valtiontalouden tarkastusviraston
selvitys 4/2011



Tuottavuuden mittaaminen valtiolla

ISSN-L 1799-8115
ISSN 1799-8123 (PDF)
ISBN 978-952-499-206-0 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2011

Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys

Dnro 280/54/09

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tuottavuuden mittaamista valtiolla koskeneen selvityksen. Selvitys on tehty osana valtion tuottavuutta ja tuottavuusohjelmaa koskevaa tarkastusteemaa.

Selvitys lähetetään sähköisenä Tilastokeskukselle ja valtiovarainministeriölle sekä tiedoksi valtiovarain controller –toiminnolle.

Helsingissä 14. päivänä syyskuuta 2011

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Johtava tilintarkastaja Martti Stenman

Selvityksen tekijä:

Johtava tilintarkastaja Martti Stenman

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Arto Seppovaara

Tarkastetusta toiminnasta vastuullinen hallinnonala:

valtiovarainministeriö

Asiasanat:

tuottavuus, tuottavuuden mittaaminen, valtion tuottavuustilasto

Sisällys

1	Selvityksen tausta ja tarkoitus	7
2	Aineisto, menetelmät ja rajaukset	10
3	Tuottavuuden mittaaminen valtiolla	11
3.1	Tuottavuuden käsite	11
3.2	Valtion tuottavuustilasto	12
3.3	Tuottavuuden mittaamisen menettelytavat	13
3.4	Selvitykseen liittyvien säädösten ja säännösten tarkastelu	14
4	Vuoden 2009 tuottavuuden mittausta koskevat yhteenvetotiedot	16
4.1	Sisäasiainministeriön hallinnonala	16
4.2	Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	19
4.3	Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	20
4.4	Selvityksessä tarkastellut virastot osana Tilastokeskuksen vuoden 2009 tuottavuuden mittausta	22
5	Havaittuja mittaamisen ongelmakohtia	23
5.1	Henkilöstöpanoksen mittaaminen	25
5.2	Käyttöomaisuuden kulumisen mittaaminen poistojen avulla	26
5.3	Luotettava työaikakirjanpito	26
5.4	Tukipalveluiden erottelu mittauksessa	27
6	Tuottavuus tarkasteltujen hallinnonalojen raportoinneissa	28
6.1	Valtion tilinpäätöskertomus 2009	28
6.2	Valtion talousarvioesitys 2011	28
6.3	Tarkasteltujen hallinnonalojen toimintakertomukset vuodelta 2009	29
7	Vastaukset asetettuihin selvityksen osakysymyksiin	30
8	Kehittämisehdotukset	35
	Lähteet	38

1 Selvityksen tausta ja tarkoitus

Suomen talouden kokonaishallinta nojaa aiempaan enemmän tuottavuuspolitiikkaan finanssi- ja rakennepolitiikan ohella. Talouskasvu on tuottavuuden paranemisen varassa, mikä näkyy myös valtiovarainministeriön alkuvuodesta 2010 julkistamasta raportista ”Julkinen talous tienhaarassa”, osana julkisen talouden kestävyysongelman ratkaisua. Julkisissa palveluissa pitkäaikaisia, positiivisia tuottavuusvaikutuksia saadaan aikaan vain rakenteiden ja toimintatapojen merkittävillä uudistuksilla. Valtiolla tämän taustalla luotettava Tilastokeskuksen mallin mukainen tuottavuuden mittaaminen ja saatujen mittaustulosten analysointi antaisi tietoa siitä, mihin tekijöihin tuottavuuden parantamiseksi olisi puututtava. Suomi on ollut myös osallisena kansainvälisessä tilastoyhteistyössä, jossa on pyritty luomaan tilastotietoa julkisen sektorin tuottavuudesta.

Valtion toiminnan tuottavuuden kehityksestä tulisi antaa oikea ja riittävä kuva, jotta taloudellista keskustelua esimerkiksi valtiontalouden resurssien kohdistamisesta voitaisiin käydä oikealla tietopohjalla. Valtion vuoden 2008 tilinpäätöskertomuksen¹ valtion tuottavuusohjelmaa koskevan erityisteeman tarkastelussa on seuraava varauma:

"Toistaiseksi ei ole selvitetty Tilastokeskuksen tuottavuustilaston osoittaman kokonaistuottavuuden alenemisen syitä tai tulokseen mahdollisesti vaikuttavia mittauksesta tai perustiedoista johtuvia seikkoja."

Kertomuksessaan eduskunnalle² 14.9.2010 Valtiontalouden tarkastusvirasto on tähdentänyt ministeriöiden velvollisuutta hyödyntää taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevia tietoja päätöksenteossaan: *"Hyödynnettävyyttä edesauttaisi se, että taloudellisuudesta ja tuottavuudesta esitettäviä tietoja ja niiden esittämistapaa voitaisiin hallinnonaloittain ja koko talousarviontaloudenkin osalta yhtenäistää. Keskeiset ja selkeät tunnusluvut ja yhtenäinen esittämistapa yksinkertaistaisivat myös laskentatoimen menettelyjä ja tehostaisivat toimintakertomusten valmistelua."*

Valtiontalouden tarkastusviraston yksi strateginen teema-alue on "Tuottavuus ja taloudellisuus sekä vaikuttavuus ja palvelukyky".³ Toukokuussa 2010 valmistui valtion tuottavuusohjelman valmistelua ja johtamista käsi-

¹ Valtion tilinpäätöskertomus 2009, ss. 228–229.

² Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2009. 14.9.2010.

³ Valtiontalouden tarkastusviraston strategia vuosille 2009–2012.

tellyt kertomus.⁴ Lisäksi tuloksellisuustarkastuksen yksikössä on vuonna 2011 valmistunut kaksi tarkastuskertomusta tuottavuusohjelman toteuttamisesta, vaikutuksista ja vaikuttavuuden edellytyksistä.⁵

Julkisen sektorin tuottavuuskehityksellä on huomattava vaikutus julkisen talouden kestävyteen⁶, mikä käy ilmi kehysmenettelyn vaikuttavuuteen kohdistuneessa erilliskertomuksessa eduskunnalle⁷. Tuottavuuden kehittäminen on ollut keskeinen osa vuosien 2007–2011 hallitusohjelmassa esitettyjä talouspoliittisia tavoitteita. Valtion tuottavuuskehityksen luotettavalla mittaamisella on merkitystä, vaikka julkisen sektorin tuottavuuskehityksen kannalta ratkaisevassa asemassa on kuntien tuottavuuskehitys⁸.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksen yksikkö ei ole tarkastanut Tilastokeskuksen valtion tuottavuuden mittaamista. Aihepiiri on liittynyt tarkastusviraston tilintarkastukseen, jos tuottavuuden muutoksesta on raportoitu viraston toimintakertomuksessa perustuen Tilastokeskuksen mallin mukaiseen tuottavuusmittaukseen.

Tässä selvityksessä arvioidaan, *ovatko valtionhallinnon vuoden 2009 tuottavuuden kehityksestä esitetyt tiedot luotettavia ja antavatko ne oikean kuvan tuottavuudesta ja sen kehityksestä*. Tämä pääkysymys jaettiin esiselvityksessä seuraaviin osakysymyksiin:

1. Kuinka eri toimintoja kuvaavat panokset ja tuotokset on laskettu yhteen ennen niiden suhteuttamista keskenään?
2. Miten ajassa tapahtuvat laadun muutokset otetaan mittauksessa huomioon?
3. Mitä viraston toiminnasta mittauksessa mukana olevat suoritetiedot kuvaavat?

⁴ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 207/2010. Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen.

⁵ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 231/2011, Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 232/2011, Tuottavuusohjelman toimeenpano ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla.

⁶ Julkisen talouden kestävyydellä tarkoitetaan sitä, että julkisen talouden velkaantumisen on pitkällä aikavälillä hallittavissa.

⁷ Kertomus 04/355/2010, Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus finanssipolitiikan hallintavälineenä

⁸ Suurin osa välittömästä julkisesta palvelutoiminnasta tapahtuu kuntasektorilla ja kunnat ovat merkittävin julkisen sektorin työnantaja henkilöstömäärällä mitattuna.

4. Millaista osaa hallinnonalan toiminnasta mittauksessa mukana olevat virastot kuvaavat?
5. Miten yhdenmukaisen kuvan hallinnonalan tuottavuuden mittaus antaa verrattuna virastojen ilmoittamiin toimintakertomuksien tuottavuustietoihin?
6. Missä määrin Tilastokeskus on tehnyt eri hallinnonaloilta saatujen suoritelmä-tietojen varmennusta ja miten sitä on dokumentoitu?
7. Vaihteleeeko tuottavuuden mittaamisen kehittämisen tilanne eri hallinnonaloilla, ja onko eroja eri hallinnonalojen tuottavuuden mittaamisessa ottaen huomioon myös tilintarkastusyksikön havainnot ja näiden erot Tilastokeskuksen mittaukseen?

2 Aineisto, menetelmät ja rajaukset

Selvitys painottui kvantitatiiviseen tarkasteluun, ja julkisen toiminnan tuottavuusmittauksen periaatteellisia ongelmia käsiteltiin tätä keveämmin. Selvitys rajattiin kolmeen hallinnonalaan ja vuoteen 2009. Hallinnonalojen virastoista hankittiin tiedot joko hallinnonalan ministeriön välityksellä (liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala), tai suoraan virastoista tarkastusviraston tilintarkastus- ja laillisuustarkastusyksikön tilintarkastajien myötävaikutuksella (sosiaali- ja terveysministeriön sekä sisäasiainministeriön hallinnonalat). Käytännössä kaikki tarvittavat virastokohtaiset tiedot saatiin hankittua. Vähäisellä tietovajeella ei ole merkitystä tämän selvityksen johtopäätösten kannalta. Puutteet käyvät ilmi hallinnonalojen tarkastelujen yhteydessä (ks. luku 4).

Tässä selvityksessä on voitu käyttää myös kaikkia virastoja koskevia Tilastokeskuksen tuottavuusmittauksen virastokohtaisia indikaattoritietoja vuosilta 2000–2009.

Saadut virastokohtaiset vuotta 2009 koskevat aineistot on käyty läpi, ja niissä olevia panostietoja on verrattu virastojen vuosien 2008 ja 2009 lopullisiin valtion keskuskirjanpidon kirjanpittotietoihin. Myös muuta täsmäytysluonteista vertailua on tehty.

Raportin laadinnassa on käytetty hyväksi sisäasiainministeriön (jäljempänä myös SM), liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) sekä sosiaali- ja terveysministeriön (STM) virastojen tuottavuuden vuoden 2009 mittaamisen tuloksia. Selvityksen perustaksi on myös haastateltu Tilastokeskuksen asiantuntijoita sekä oltu vuorovaikutuksessa em. hallinnonalojen ministeriöiden sekä virastojen tuottavuuden mittaamisessa mukana oleviin virkamiehiin.

3 Tuottavuuden mittaaminen valtiolla

Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti tuottavuuden käsitettä (kohta 3.1), valtion tuottavuustilastoa (3.2) ja sen tuottamisen menettelytapoja (3.3) sekä lopuksi tähän selvitykseen liittyviä säädöksiä ja säännöksiä (3.4).

3.1 Tuottavuuden käsite

Tuottavuudella tarkoitetaan tuotosten ja panosten suhdetta. Tuottavuus kasvaa, jos tuotos kasvaa suhteessa enemmän kuin panosten käyttö, tai jos tuotos vähenee vähemmän kuin panosten käyttö vähenee. Tuottavuuskehitys voi selittyä tuotos- tai panospuolen vaihteluilla. Tuottavuuden muutos voidaan määritellä siksi osaksi tuotoksen kasvua, joka ei selity panosten käytön muutoksesta tai näiden korvautumisesta toisilla panoksilla. Kokonaistuottavuuden kasvun on tarkoitus kuvata teknisen kehityksen ja tehokkuuden lisääntymistä tuotannossa. Näiden lisäksi se voi heijastaa myös panosten laadun, työnjohdon, logistiikan sekä organisaation toimivuuden parantamisen vaikutuksia.

Vain mittaamisen avulla voidaan todentaa ne osa-alueet, joissa tuottavuuden kehittäminen on järkevintä. Edellytys tuottavuuden kehittämislle on se, että tuottavuutta pystytään asianmukaisesti mittaamaan.

Julkishyödykkeen osalta tuotoksella tavoiteltava vaikuttavuus on yhteydessä asiakkaan kokemaan palvelun laatuun tai yhteiskunnassa yleisemmin saatavaan hyötyyn. Yhteiskunnallista arvoa ei voi suoraan päätellä tuotantokustannuksista tai tuotos/panos-suhteesta. Ongelmana julkishyödykkeiden yhteiskunnallisen arvon mittaamisessa on se, että niiltä puuttuu markkinahintoihin perustuva arvio tuotteen arvostuksesta. Jos tällainen tieto olisi saatavilla, olisi tuotoksen määrittely suoraviivaisempaa. Kollektiivipalveluissa ei mitatakaan palvelun käyttöä vaan sitä mitä palveluntuottaja on tehnyt käyttömahdollisuuden aikaansaamiseksi tai muuta vastaavaa⁹. Esimerkiksi LVM:n puolella väyläverkolla ei mitata verkolla tapahtuneita ajosuoritteita vaan verkon kapasiteettia, rajojen valvonnan puolella se voisi olla rajavalvonnan kattavuus jne.

⁹ Katso tarkemmin esim. LVM (2006, luku 3).

Tuottavuuden parantamiseksi säästämistä painottavissa malleissa leikataan resursseja, yleensä henkilöstöä, kun taas kehittämiseen painottuvissa parannetaan toimintatapoja sekä työmenetelmiä, siis tehdään samoilla resursseilla enemmän ja parempaa tulosta.

Jo vuonna 2003 korostettiin¹⁰, että tuottavuuden mittaaminen ja hallinta edellyttää laadun hallintaa ja tietoa laadun muutoksesta, jotta palveluorganisaation tuotos voitaisiin määritellä mittaamisen kannalta luotettavasti. Näin ollen pyrkimys tuottavuuden ja tehokkuuden kehittämiseen niin, että muutos voidaan myös mitata, ohjaa organisaatiota myös laadunhallintaan.

3.2 Valtion tuottavuustilasto

Valtion tuottavuustilasto kuvaa valtion virastojen tuotoksen sekä työ- ja kokonaiskanosten määrämuutoksia ynnä näistä laskettuja työn ja kokonaistuottavuuden muutoksia. Tiedot julkaistaan kokonaistasolla (valtiohallinto yhteensä) sekä hallinnonalatasolla.

Tuotoksen määrän muutoksen, tuotoksen volyyymi-indikaattorin, pitäisi olla virastojen ja laitosten tuotostömmärien kustannus-, tulo- tai työaikaosuuksilla painotettu tuotostömmärien muutos. Käytännössä siis virastoille määritellyt suoritteet olisi painotettava yhteen joko kustannusten, tuloosuuden tai työajan perusteella, jotta kokonaistuotoksen volyymin muutosta erilaisten suoritteiden osalta voidaan seurata.

Kokonaiskanoksen muutos, kokonaiskanoksen volyyymi-indikaattori, on valtion liikekirjanpidon tili 4: toiminnan kulut yhteensä -erän hallinnonaloittaisilla indekseillä deflatoitu muutos. Kokonaiskanoksen osatekijöitä ovat kulutetut aineet ja tarvikkeet, tavarat, työpanos, vuokrat, palvelut, muut kulut, sisäiset kulut, valmisteverastojen muutos ja valmistus omaan käyttöön sekä pääoman korvausta edustavat poistot. Kokonaiskulusta poistetaan suunnitelmasta poikkeavat poistot (LKP 4890).

Tuottavuustilasto sisältää tietoja valtion virastojen ja laitosten kokonaistuottavuuden ja työn tuottavuuden muutoksesta sekä tuotoksen, työpanoksen ja kustannusten muutoksesta vuodesta 1995 lähtien. Kunkin vuoden tiedot on laadittu niiden yksiköiden tiedoista, joista on saatavilla peräkkäisiltä vuosilta käyttökelpoiset ja vertailukelpoiset tiedot. Hallinnonalatasoiset tiedot julkaistaan vain niiltä hallinnonaloilta, joista on saatavissa riittävä tietomäärä. Tästä syystä tältä runsaan 10 vuoden jaksolta luotettavaa trendiä tuottavuuden kehityksestä tuskin pystytään esittämään.

¹⁰ VM (2003a).

3.3 Tuottavuuden mittaamisen menettelytavat

Kokonaisvaltainen valtion viraston suorituskyvyn mittaus pelkistyy Tilastokeskuksen mallintamaan tuottavuuden mittaukseen. Seuraavassa kuvataan tämä menettelytapa.

Valtion virastot vastaavat vuosittain Tilastokeskuksen kyselyyn. Kyselyssä esitetytty edellisvuoden vastaus on pohjana auttamassa tietojen prosessoinnissa Tilastokeskusta varten.

Periaatteessa virastot ovat velvollisia kehittämään oman yksikkönsä tuottavuusmittausta ja raportoimaan uusimmilla mittareilla. Virastojen tulisi pystyä määrittelemään suoritteensa mahdollisimman tarkalla tasolla niin, että seurattavan suoriteryhmän osalta voidaan tuottaa sitä vastaavat toiminnan kulut. Lisäksi virastot ovat itse velvollisia korjaamaan tapaukset, joissa tietävät seurattavien suoriteryhmiin sisällä olevista poikkeuksista, jotka vääristävät tulosta.

Tilastokeskus antaa kyselyn aikana tukea vastaajavirastoille ongelmatapauksien ratkomisessa. Virastojen täytyisi muuttaa kyselyn esitetyt indikaattorit vastaamaan viimeisintä ja kehittyneintä seurantaa. Kaikki indikaattorit voidaan Tilastokeskuksesta saadun tiedon mukaan vaihtaa sillä edellytyksellä, että tietoa on tuotettu kahdelta peräkkäiseltä vuodelta. Uudet ja poistuvat suoritteet virastojen tulee raportoida toteutuneen mukaisesti. Tilastokeskus tekee tarvittaessa korjauksia uusien ja poistuvien suoritteiden osalta niin, että ne tulevat huomioiduiksi indeksissä.

Saadun tiedon mukaan Tilastokeskus tarkistaa tiedot vain silloin, jos virastojen raportoimassa luvussa on epäiltävissä poikkeama, ja vertailutietoa on käytettävissä yleisissä virastojen tuottamissa raporteissa. Pieniä virheitä ei vertailutietojen puuttuessa pystytä havaitsemaan Tilastokeskuksessa.

Saadun tiedon mukaan Tilastokeskus kysyy epäselvissä tapauksissa lisätietoja virastoilta. Mikäli tieto jää epäselväksi tai puutteelliseksi, yksikkö poistetaan sen vuoden tilastosta¹¹. Virasto voi vaikuttaa tähän poistamisriskiin antamalla luotettavat tiedot.

Valtion tuottavuustilaston julkituotuna tavoitteena on tuottaa indikaattoritieto valtion tuottavuuskehityksestä. Lisäksi tavoitellaan hallinnonaloit-

¹¹*Kun yksittäisten virastojen lukuja ei esitetä, käytännössä tähän poistamisriskiin pienillä virastoilla on huomattavasti suuremmat mahdollisuudet vaikuttaa. Tilastokeskuksella ei ole voimavarojen puutteessa suuria mahdollisuuksia prosessoida pienten viraston tietoja, ja viraston mukana olo tai poissa olo vaikuttaa vain vähän esitettyyn koko hallinnonalan tuottavuutta kuvaavaan lukuun.*

taista tuottavuustietoa niiltä hallinnonaloilta, joissa kattava määrä virastoja on saatu osaksi tilastointia. Tilastokeskuksesta saadun tiedon mukaan yksittäisten virastojen tietoja ei julkisteta tilastolain hengen mukaisesti, ja myös koska tilastointimenetelmästä johtuvat vaihtelut aiheuttavat yksikötasolla voimakkaita muutoksia.

3.4 Selvitykseen liittyvien säädösten ja säännösten tarkastelu

Perustuslain 46 §:ssä on säädetty eduskunnalle tapahtuvasta taloudellisten asioiden kertomusmenettelystä¹². Tämän perusteella valtiovarainministeri esittelee vuosittain presidentille eduskunnalle annettavaksi valtion tilinpäätöskertomuksen. Talousarviolain 17 §:n mukaisesti siinä tulisi olla riittävät ja oikeat tiedot toiminnallisesta tuloksellisuudesta, eli tulkinnallisesti myös kuvauksen kannalta keskeisestä tuottavuudesta. Tämä näkyy selvemmin Valtiokonttorin toimintakertomusohjeista.¹³

Asianmukaiset tuottavuuden mittarit ovat olennainen osa toimivaa tulosohjausta, ja niiden avulla olisi mahdollista sitä terävöittää. Talousarvioasetuksen 68 b §:n perusteella toiminnallista tehokkuutta on pyrittävä arvioimaan mahdollisuuksien mukaan käyttämällä asianmukaisia tunnuslukuja. Valtion tilinpäätöskertomuksen tuottavuus- ym. tietojen luotettavuuden näkökulmasta on tärkeää, että tiedot perustuisivat systemaattisesti kansallisten ja kansainvälisten normien pohjalta laadittuihin aineistoihin.

Valtion talousarvio-laissa (16 §) veloitetaan virastot ja laitokset järjestämään toiminnan kustannusten, toiminnallisen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seuraamista sekä muita ohjauksen, johtamisen ja tilivelvollisuuden toteuttamisen tarpeita varten tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimensa sekä muun seurantajärjestelmänsä siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään.

Valtion talousarvioasetuksessa (55 §) veloitetaan virastot ja laitokset järjestämään johdon laskentatoimi ja sen hyödyntäminen viraston ja laitoksen tuloksellisen johtamisen ja sisäisen valvonnan menettelyiden edellyttämällä tavalla.

¹² *Hallituksen tulee antaa vuosittain eduskunnalle kertomus toiminnastaan sekä niistä toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, samoin kuin kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta. Eduskunnalle annetaan muita kertomuksia sen mukaan kuin tässä perustuslaissa, muussa laissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetään.*

¹³ *Ks. Valtiokonttorin 13.11.2009 antama toimintakertomusohje (571/03/2009).*

Valtiovarainministeriön määräyksessä toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta (TM 0802, 2.4.2008 ja TM 1001, 10.3.2010) asetetaan vaatimuksia toimintamomentin perustelujen selvitysosan sisällölle. Määräyksen mukaan selvitysosaan sisällytetään tärkeimmät tulostavoitteet toiminnalliselle tehokkuudelle. Määräyksen mukaan tulostavoitteet tulee mahdollisuuksien mukaan esittää vuositason tunnuslukuina, jotka perustuvat mittaamiseen tai systemaattiseen arviointiin. Tulostavoitteet tulee myös mahdollisuuksien mukaan esittää trendeinä, esim. aiempien vuosien rinnakkaisvertailujen tai muutosprosenttien avulla.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen 11 §:n mukaan eduskunnan hyväksyttyä valtion talousarvion ministeriön tulee viipymättä vahvistaa muun ohella tärkeimmät tavoitteet hallinnonalan ja sen merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnalliselle tuloksellisuudelle. Tulostavoitteet esitetään käyttämällä mahdollisuuksien mukaan niitä kuvaavia tunnuslukuja, joita täydennetään tarpeen mukaan laadullisesti ilmaistuilla tavoitteilla. Ministeriön vahvistamat tulostavoitteet virastolle ja laitokselle voivat sisältyä ministeriön ja viraston tai laitoksen yhdessä allekirjoittamaan tulossopimusasiakirjaan.

Kiteytettynä säännösten perusteella eduskunnalle tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot valtionhallinnon toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksestä. Kokonaisvaltainen valtion viraston suorituskyvyn mittaus pelkistyy Tilastokeskuksen mallintamaan tuottavuuden mittaamiseen.

4 Vuoden 2009 tuottavuuden mittausta koskevat yhteenvetotiedot

Tilastokeskus julkisti valtiohallinnon kokonais- ja hallinnonaloittaiset tuottavuusluvut vuodelta 2009 Tilastokeskuksen Internet-sivuilla elokuun 26 päivänä 2010. Tässä selvityksessä tarkastellaan näiden julkaistujen tuottavuustietojen luotettavuutta rajoittuen kolmen hallinnonalan (SM, LVM ja STM) tietoihin.

Taulukkojen 1-3 luvut vastaavat tarkasti Tilastokeskuksen tuottamia tietoja. Tarkastuksen kuluessa tarkastusvirastossa hallinnonaloilta saatujen tietojen perusteella laaditut luvut on täsmäytetty näihin Tilastokeskuksen tietoihin, ja näin on saatu selville selostettuja ongelmia.

4.1 Sisäasiainministeriön hallinnonala

Jäljempänä esitettävien tietojen taustalla on tarkastuksessa laaditut SM:n hallinnonalan virastokohtaiset tuottavuuden mittaamistiedot. Taulukossa 1 on esitetty sisäasianhallinnon virastokohtaiset mittaustulokset niiden virastojen osalta, jotka ovat sisältyneet hallinnonalaan koskevaan kokonaistuottavuuslukuun 102,4¹⁴. Taulukon 1 sarakkeen PAINO prosenttiosuus kuvaa sitä painoarvoa, jolla virasto on mukana koko hallinnonalaan koskevissa luvuissa. Sen taustalla ovat vuoden 2008 ja 2009 nimellisarvoiset kulutiedot (ks. kohta 4.4.).

Yhteenvetona luetteloidaan virastoittain havaittuja ongelmia (taulukossa 1 olevat ja mittauksesta poisjääneet) joiden taustalla ovat erilaiset prosessointiongelmat:

1. Häätäkeskuksen kokonaistuottavuuden ja panosten laskennassa esiintyi virhe, jonka korottava vaikutus sen omaan tuottavuuslukuun oli noin 10 prosenttiyksikköä ja SM:n hallinnonalan kokonaistuottavuuteen noin puoli prosenttiyksikköä. Lisäksi tuotot (volyyymi 5 miljoonaa euroa vuonna 2009) puuttuivat laskennasta.

¹⁴ Edellisen vuoden 2008 lukuarvo on 100.

2. Pelastusopiston vuosien 2008 ja 2009 tietojen välinen vertailukelvottomuus osaltaan aiheutti tuottavuusmittarin arvossa suuren pudotuksen, vaikutus jopa 20 prosenttiyksikköä.
3. Maahanmuuttoviraston (MIGRI) poisjäänti tilastosta
4. SM:n ministeriön poisjäänti
5. SM:n palvelukeskuksen poisjäänti
6. Kun deflatoinnilla on poistettu inflaation vaikutus kustannuksista, käytetyt deflaattori-indeksit ovat selvityksessä tehdyn arvion mukaan olleet liian voimakasvaikutteisia.

Virastoittain eriteltyinä ongelmat, joiden taustalla näyttäisi olevan SM:n hallinnonalan puutteet tuottavuuden mittauksen järjestämisissä:

7. Paikallispoliisin (ja osin muunkin poliisin sekä Haltikin) suoritemittauksen reliabiliteetti- ym. ongelmat: puuttunut suoritteiden keskinäistä painottamista sekä osin myös käytetty runsaasti henkilöpanosten määrään perustuvia suoriteindikaattoreita (tämä viimeksi mainittu koskee osin myös rajojen vartiointia) ¹⁵. Myös suoritelajien määrä on kokonaisuutena riittämätön, jolloin ei voida ottaa huomioon rakenteellisen laadun muutoksia.

¹⁵ Niitä ei painotettu keskenään eli niistä ei ole muodostettu indeksiarvoa tms., jolloin huomattavan erikokoiset suoritteet ovat muutosluvuissa samankokoisina.

TAULUKKO 1. SM:n hallinnonalan virastojen tuottavuusindikaattorit 2009.

	A	B	C	A/B	A/C	PAINO
Org Nimi	Tuotos	Työpanos	Kok.panos	Tyon tuott.	Kok. tuott.	
SM:n koko hallinnonala	100,8	100,7	98,4	100,1	102,4	100
Alueelliset poliisilaitokset	102,8	100,9	99,3	101,9	103,6	52,1
Rajavartiolaitos	95,1	98,2	95,7	96,8	99,3	22,2
Hätäkeskuslaitos	101,3	100,8	89,6	100,4	113,1	5,4
Pelastusopisto	81,9	110,2	102,2	74,3	80,2	1,8
Hallinnon tietotekniikkakeskus	103,2	118,1	104,0	87,4	99,2	4,0
Keskusrikospoliisi	117,2	100,1	102,5	117,0	114,3	5,4
Liikkuva poliisi	97,6	100,0	98,1	97,6	99,5	4,3
Poliisiammattikorkeakoulu	87,9	101,2	96,8	86,8	90,7	2,6
Pol. tekn.keskus	109,0	97,8	109,2	111,5	99,8	2,1

Tilastokeskuksen vuoden 2009 tuottavuustilaston mukaan (s. 4) "*Kokonaistuottavuus nousi eniten sisäasiainministeriön hallinnonalalla.*" Tarkastuksen perusteella tämän nousun taustalla on yhtäältä selvää virheellisyttä ja toisaalta mittauksessa sellaista ilmeistä harhaisuutta, mikä on vielä lisää nostanut saatua kokonaistuottavuuden lukuarvoa. Olemassa olevien tietojen perusteella on jopa mahdollista, että luotettavassa mittauksessa etumerkki olisi vaihtunut. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että SM:n hallinnonalan tuottavuuden vuoden 2009 mittaus antaa oleellisesti epäluotettavan kuvan tuottavuuden muutoksesta hallinnonalalla. Tilanteen selvää paranemista tapahtunee vuonna 2011 aloitettujen ministeriöjohtoisten kehittämistoimien seurauksena, jolloin erityisesti poliisin vuoden 2011 mitaustulos lienee oleellisesti aikaisempaa luotettavampi.

4.2 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

LVM:n hallinnonalalla on selvästi panostettu tuottavuuden mittaamiseen Tilastokeskuksen soveltamalla tavalla. Tämä näkyy myös valtion talousarvioesityksestä, jossa on asetettu tuottavuustavoitteita yhtenäisellä tavalla.

Kokonaisuutena liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) hallinnonalan virastojen tuottavuus aleni peräti 5,4 % vuonna 2009 (vrt. taulukko 2). Laskun taustalla on suurelta osin poistoihin liittyneen deflaattori-indeksin poikkeuksellinen käyttäytyminen, mitä voimakas henkilöstökulujen deflaattori-indeksi osittain kompensoi. Myös tällä LVM:n kuten SM:nkin hallinnonalalla oli yksi merkittävä selkeä kokonaispanostekijän virhe (Trafin ajoneuvohallinto). TRAFI:n Ajoneuvohallintokeskuksen korjattu luku on 89,5, kun taulukossa on luku 110,6. Virheen vaikutuksesta esitetty hallinnonalan kokonaistuottavuusluku on prosenttiyksikön liian suuri.

Valtion vuoden 2009 tilinpäätöskertomuksessa LVM:n tuottavuuden muutosta ei ole kuvattu Tilastokeskuksen mallin mukaisen tuottavuusmittauksen luvuilla, kuten on tehty valtion vuoden 2011 talousarvioesityksessä. Tilinpäätöskertomuksessa on kuitenkin esitetty henkilötyövuosien määrä ja sen muutos (taulukko 146, s. 318). Nämä perustuvat TAHTI – järjestelmän lukuihin, jotka eroavat niin määriltään kuin muutosluvuiltaan niistä luvuista, joita on käytetty tuottavuusmittauksen perustana. Olisi hyvä, jos eri järjestelmistä tuotetut tiedot antaisivat yhtenäisen kuvan. Saadun tiedon mukaan erojen taustalla on se, ettei TAHTI-seurantaan välttämättä kirjaudu viraston koko henkilöstöpanoksen käyttö¹⁶. Toisaalta tällaista tarkastelua ei voida tehdä kuin LVM:n hallinnonalan osalta, koska muilla hallinnonaloilla taloudellinen raportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa ei vielä ole riittävän kehittyntä.

¹⁶ Esim. Ilmatieteen laitoksen palkkioperusteisesti toimivat säähavainnontekijät puuttuvat TAHTI-seurannasta. Taulukossa 2 on esitetty sekä Tilastokeskuksen tuottavuustilaston perustana olevat työpanostiedot että TAHTI-järjestelmän mukaiset luvut.

TAULUKKO 2. LVM:n hallinnonalan virastojen tuottavuusindikaattorit 2009.

	A	B	TAHTI	C	A/B	A/C	PAINO
Org Nimi	Tuotos	Työpanos	Työpanos	Kok.panos	Tyon tuott.	Kok.tuott.	
LVM koko hall.ala	100,8	100,2	99,0	106,5	100,6	94,6	100,0
LVM:n ministeriö	120,5	105,6	105,5	100,1	114,2	120,4	1,5
Liikennevirasto /Tieosasto	100,4	98,5	99,7	109,0	102,0	92,2	54,7
Liikennevirasto / Rautatieosasto	102,3	103,5	103,5	107,6	98,9	95,1	25,4
Liikennevirasto / Meriosasto	97,3	99,5	99,8	102,5	97,8	94,9	7,9
Ilmatieteen laitos	103,0	102,9	113,2	107,6	100,1	95,7	3,6
Viestintävirasto	102,9	100,8	100,5	102,7	102,0	100,1	2,1
TRAFI / Ajoneuvo-hallintokeskus	94,7	94,2	94,5	85,6	100,6	110,6	4,9
TRAFI / Ilmailu-hallinto		103,2	103,7	98,5			-
TRAFI / Rautatievirasto			107,5				-

4.3 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Kokonaisuutena sosiaali- ja terveysministeriön (STM) hallinnonalan virastojen kokonaistuottavuuden muutosta ei ole esitetty Tilastokeskuksen tuottavuustilastoissa, koska mittaus oli monien virastojen osalta puutteellinen. Hallinnonalalla pyritään tällä hetkellä kokonaisvaltaisesti kehittämään Tilastokeskuksen mallin mukaista tuottavuuden mittausta¹⁷. Ministeriöviraston tuottavuutta nostavana tekijänä on ollut hallituksen esitysten

¹⁷ STM:n pyrkimyksenä on saada kaikki hallinnonalan virastot TK:n tuottavuusmittauksen piiriin, mikä sisältyy solmittuihin vuoden 2011 tulossopimuksiin. Vuonna 2009 Valviran ja THL:n perustamiset ja lääkehallinnon osalta Fimean perustaminen vaikuttivat siihen, että ne jäivät mittauksen ulkopuolelle. Työterveyslaitos ja Raha-automaattiyhdistys ovat mittauksen ulkopuolella, koska ne eivät kuulu valtion kirjanpitoyksiköihin.

määrän kasvu, minkä taustalla oli kolmas hallitusvuosi (tällöin hallituksen elinkaaren mukaisesti valmistuu keskimääräistä enemmän esityksiä) ja osin poikkeuksellinen hallinnonalan virastorakenteen kehittäminen. Tällaisesta mittauksesta puuttuu vielä rakenteellisen laadun ulottuvuus, jolloin mittaus ei ole kovin tarkkaa¹⁸.

Taulukossa 3 on esitetty tiedot vain niistä virastoista tai virastojen osista, joiden osalta saatiin pyydytiedot¹⁹ tai on voitu muodostaa sekä työn tuottavuuden että kokonaistuottavuuden tunnusluvut.

TAULUKKO 3. STM:n hallinnonalan virastojen tuottavuusindikaattorit 2009.

	A	B	C	A/B	A/C
Org Nimi	Tuotos	Työpanos	Kokon.panos	Tyon tuott.	Kok.tuott.
STM:n ministeriö	105,6	99,8	102,1	105,9	103,5
Säteilyturvakeskus (STUK)	112,1	102,0	108,2	110,0	103,6
Terv. ja hyvinv. laitos (THL):					
- valtion mielisairaalat	104,0	101,3	99,9	102,7	104,1
- valtion koulukodit	116,8	104,3	112,7	112,0	103,7

¹⁸ Yhtäältä säännösten luokittelu ja keskinäinen painottaminen mittausta varten olisi tarpeen, toisaalta säännösten liiallinen määrä on ongelma yhteiskunnan kannalta. Tuottavuuden tunnusluvun arvon paraneminen voi ministeriön osalta näin ollen antaa väärää kuvaa toiminnan tuloksellisuuden muuttumisesta.

¹⁹ STM-ministeriöön kuuluvien suurehkojen sosiaaliturvan ja työttömyysturvan muutoksenhakulautakuntien (SOMLA ja TTML) erilliset tiedot puuttuvat selvityksestä, vaikka niiden sekä vielä vuonna 2009 STM:n hallinnonalalle kuuluneen työsuojelun piirihallinnon tiedot sisältyvät valtion tuottavuustilastoon 2009, koska tietoja ei aikoinaan toimitettu käytettäväksi tarkastusviraston analyysiin syksyllä 2010.

4.4 Selvityksessä tarkastellut virastot osana Tilastokeskuksen vuoden 2009 tuottavuuden mittausta

Valtion kokonaistuottavuuslukua laskettaessa virastojen kokonaistuottavuuslukuja on painotettu ilmoitetuilla painokertoimilla. Niitä ovat saadun tiedon mukaan olleet vertailukelpoisiksi saatetut vuosien 2008 ja 2009 liikekirjanpidon tililuokkaan 4 perustuvien kuluosuuksien keskiarvo, jossa on huomioitu suunnitelmasta poikkeavat poistot. Työn tuottavuuslukua on painotettu käyttäen tililuokan 41 henkilöstökulutietoja. Painotuksessa käytetyt vuoden 2009 tiedot ovat deflatoimattomia, kun kokonaispanosta laskettaessa on käytetty deflatoituja lukuja.

Aikaisemmin tässä luvussa ilmoitettujen virheiden vaikutus on vähäinen valtion kokonaistuottavuuslukua laskettaessa. Häätäkeskuslaitoksen ja Ajoneuvohallintokeskuksen havaittujen virheiden alentava vaikutus valtion tuottavuuteen on vain 0,2 prosenttiyksikköä. Esitetyissä hallinnonalatiedoissa tämä vaikutus on tietysti selvästi suurempi (vrt. kohdat 4.1 ja 4.2.)²⁰. Kiteytettynä lukuihin pitää suhtautua pienin varauksin. Käytettyihin deflaattori-indekseihin sisältyviä ongelmia on tarkasteltu seuraavassa luvussa.

²⁰ *Selvityksen varsin monivaiheisen täsmäytysprosessin jälkeen voidaan todeta, että selvityksessä lasketut hallinnonalojen SM ja LVM tuottavuustiedot täsmäävät julkaistuihin tietoihin. Laskennassa virastoittain esitetyt 1) tuotos-, 2) työpanos- ja 3) kokonaispanosluvut painotetaan, ja näin saadut luvut lasketaan yhteen Törnkvistin menetelmällä (so. luonnollisen logaritmin avulla). Vasta tämän jälkeen lasketaan työn tuottavuuden ja kokonaistuottavuuden tunnusluvut.*

5 Havaittuja mittaamisen ongelmakohtia

Tuottavuusindikaattoreita tulkittaessa on tärkeää, että lukija tuntee kyseessä olevan viraston toiminnan riittävän hyvin. Keskeistä on ymmärtää, mikä selittää indikaattorien muutokset, eli miten viraston toiminta tai toimintaolosuhteet ovat muuttuneet. Vasta tämän jälkeen voidaan tulkita, onko tuottavuudessa tapahtunut todellista muutosta. Tällaisia erikoistilanteita ovat esimerkiksi tuotos, jonka tuottaminen ajoittuu usealle tarkasteluvuodelle ja aiheuttaa tuotosindeksin kausivaihteluja, tai vastaavasti panoskäytön muutokset, jotka kirjataan yhdelle vuodelle, vaikka panokset ovat käytössä useana vuonna.

Tuottavuustilasto käyttää kokonaistuottavuuden laskennassa valtion keskuskirjanpidon kulutilejä (tiliryhmä 4). Tilastokeskuksesta saadun tiedon mukaan henkilöstökulut ja aineiden ja tarvikkeiden hankinnat tulevat kuvatuksi lähestulkoon oikein, mikäli verrataan tietoja kansantalouden tilinpidon käsittelysääntöihin. Vain muutamissa tapauksissa huomattavia eroja syntyy siitä, että joitain kuluja pitäisi kirjata pääomaksi normaalien kulujen sijasta. Tällaisia ovat esimerkiksi ICT -hankkeet, joita tehdään itse tai ulkopuolisella palvelulla. Niitä ei ole aina päämitetty valtion kirjanpidossa, toisin kuin kansantalouden tilinpidossa. Tähän tarvitaan selkeää ohjeistusta ja sen mukaista kirjaamista kirjanpitoyksiköissä, jotta keskuskirjanpito voisi seurata oikeammin tilannetta.

Tilastokeskuksen mukaan toinen kirjanpitoa koskeva kohta on pääoman käyttöä kuvaavien poistojen käyttö kokonaistuottavuuden laskennassa. Jotta kokonaistuottavuus voitaisiin tällä menetelmällä laskea nykyistä tarkemmin, poistoaikojen ja poistokirjausten täytyisi kuvata mahdollisimman tarkasti todellista pääomakannan muutosta. Poikkeavat poistot ovat ainoa korjaus, jota tilastossa käytetään, koska siihen virastojen tulisi kirjata pääoman arvostuksessa tai muissa muutoksissa tapahtuvat poistoerät. Tilaston kannalta on kuitenkin epäselvää kuinka yhdenmukaisesti poikkeavia poistoja käytetään eri virastojen kirjanpidossa.

Satunnaisten tarkastushavaintojen perusteella myös yhteisrahoitteisen toiminnan kuluja (LKP 4908) näyttäisi ainakin eräiden virastojen osalta (erityisesti Tekes) jätetyn ottamatta huomioon.

Keskeneräisten töiden (valmistus omaan käyttöön) vaikutusta tuloksiin ei tarkastuksessa ole selvitetty. Tällä olisi vaikutusta henkilöstöpanoksen määrään, koska mittauksessa investointiluonteisiin tehtäviin liittyvä hen-

kilöstöpanos on mukana ainakin henkilöstökulujen deflatoinnissa eri ker-
toimella kuin poistojen deflatoinnissa.

Deflatoinnilla poistetaan inflaation vaikutus kustannuksista. Henkilöstö-
kulut, poistot ja toiminnan muut kulut deflatoidaan erillisillä kustannus-
dekseillä. Deflaattori-indeksien arvot ovat viime vuosina muuttuneet seu-
raavasti tarkastelluilla hallinnonaloilla (taulukko 4).

TAULUKKO 4. Deflaattoreiden arvot tarkastelluilla hallinnonaloilla vuosina 2005–2009.

hallin- nonalanimi	kululajinimi	2005	2006	2007	2008	2009	kumulat.
LVM	Henkilöstökulut	1,035	1,043	1,037	1,075	1,132	1,363
LVM	Muut kulut	1,044	1,032	1,033	1,062,	1,015	1,199
LVM	Poistot	1,050	1,061	1,047	1,081	0,982	1,238
STM	Henkilöstökulut	1,042	1,028	1,025	1,079	1,056	1,252
STM	Muut kulut	1,014	1,014	1,024	1,039	1,018	1,112
STM	Poistot	1,013	1,015	1,013	1,012	0,988	1,041
SM – muut	Henkilöstökulut	1,042	1,032	1,028	1,077	1,058	1,260
SM – muut	Muut kulut	1,013	1,016	1,028	1,044	1,022	1,128
SM – muut	Poistot	1,045	1,015	1,013	1,012	0,988	1,074
Poliisi	Henkilöstökulut	1,039	1,025	1,027	1,041	1,061	1,209
Poliisi	Muut kulut	1,018	1,014	1,023	1,040	1,013	1,112
Poliisi	Poistot	1,007	1,015	1,013	1,012	0,988	1,035
SM - RVL	Henkilöstökulut	1,045	1,026	1,022	1,051	1,050	1,209
SM - RVL	Muut kulut	1,026	1,016	1,024	1,042	1,013	1,126
SM – RVL	Poistot	1,008	1,015	1,013	1,012	0,988	1,037

Erityisen voimakasta vuonna 2009 on ollut henkilöstökulujen hinnan
muutos ja toisaalta investointeja edustavien poistojen erisuuntainen kehi-
tys. Näitä asioita eritellään kohdissa 5.1. ja 5.2. Kolmannen ryhmän (muut
kulut) käsittelyyn ei selvitykseen käytettävissä oleva aika riitä, koska kyse
on niin moninaisista eri lailla muuttuvista asioista. Toisaalta tämän ryh-
män deflaattori-indeksin arvo vuonna 2009 varsin maltillisesti edusti vä-
hän yli prosentin muutosta.

Taulukosta 4 näkyy myös, että eri ryhmien deflaattori-indeksien arvot
myös muuttuvat huomattavan eri lailla (vrt. sarake kumulat., joka kuvas-

taa kumulatiivista muutosta vuosina 2005–2009). Lisäksi eri hallinnonalojen tiedot poikkeavat varsin selvästi toisistaan.

5.1 Henkilöstöpanoksen mittaaminen

Henkilöstömenot hallitsevat valtion liikekirjanpidon menoja, jotka ovat panoksen muutoksen mittauksen taustalla.

Deflatoinnilla poistetaan inflaation vaikutus kustannuksista, jotta eri vuosien välinen yleinen hintatason muutos ei vaikuttaisi tuottavuuslaskennan tuloksiin. Kuluérät deflatoidaan hallinnonaloittaisilla julkisten menojen hintaindeksillä. Selvityksessä on kiinnitetty huomiota muutamaaan piirteeseen, joilla voi olla huomattavaa vaikutusta tuottavuuslukuihin.

Tilastokeskuksen palkkatilastoissa sisäministeriön ansiotasoindeksi- eli ATI-sarja 0-8424 on toimialalla TOL 8424 (Poliisitoimi ja rajojen vartiointi), ja siinä ATI-sarjassa oli vuosimuutos 2008–2009 6,44 %. Sen sijaan LVM:n laskennassa käytettävä toinen sarja eli ATI2005 0-52 (TOL 52 Liikennettä palveleva toiminta) on noussut ATI:n mukaan 12,73 %. Julkisten menojen hintaindeksin (JMHI) osatuotesarjoista laskettuna nousua on ollut 15,5 %. Osatuotesarjoista ja ATI:sta saaduissa luvuissa on eroja, mutta kokonaisuutena ne molemmat antavat tavattoman korkeat ansiotasojen kasvut verrattuna yleiseen valtion palkkatason nousuun. ATI-sarjoissa tapahtuneen voimakkaan muutoksen taustalla lienee sellainen rakennemuutos, että esim. LVM:n (TOL 52) hallinnonalalla on pienempi-palkkaisia poistunut, jolloin keskiansio on noussut. Rakennemuutosten merkitykseen mm. palkkakulujen deflatoinnissa näyttäisi olevan tarpeen kiinnittää erityistä huomiota, koska tämä voi vaikuttaa paljon tuottavuuslukuihin.

Vuoden 2009 henkilöstökulujen (liikekirjanpidon LKP41XXX) lukuja on deflatoitu palkkaindeksiin perustuvilla deflaattoreilla. Niiden voi arvioida kuvaavan riittävän hyvin nykyisen henkilökunnan sopimusperäisiä palkanmuutoksia (sisältyvät pääosin tilille 4100), mutta näillä Tilastokeskuksen mittauksessa kuvataan myös muitten tiliryhmään LKP41 kuuluvien erien muutoksia. Palkkatekijöissä on sopimuskorotuksista riippumattomia eriä sekä erityisesti henkilösivukuluja (eläke- ja sosiaaliturvamaksut), jotka muuttuvat aivan eri lailla kuin sopimuspalkat. Lopputuloksena deflaattori-indeksi voimistaa henkilöstöpanoksen hintamuutoksia.

5.2 Käyttöomaisuuden kulumisen mittaaminen poistojen avulla

Tilaston laadinnassa poistot deflatoidaan julkisten menojen hintaindeksillä. Tämän ongelmallisuus näkyy selkeästi LVM:n hallinnonalalla. Vuonna 2009 poistojen deflaattori-indeksi oli siellä "jyrkkä", kun taustalla on lyhytaikainen investointitavaroiden hinnan alentuminen (vrt. pitkäaikaiset tiehankkeet). Vaihtoehtona on saadun tiedon mukaan pohdittu huomattavasti tarkemman pääomakantamallin (taustalla kansantalouden tilinpidosta saatava pääoman kulumisen hinta) käyttöönoton mahdollisuuksia.

Tilastokeskuksen aineistosta muodostuneen käsityksen perusteella menetelmä on toiminut ennustettavasti aikaisempina vuosina, mutta vuoden 2009 aikana erityisesti poistojen osalta käytetty hintaindeksi muuttui voimakkaasti talouden taantumun seurauksena alaspäin. Tilastokeskuksessa on tarkoitus tutkia sitä, voisiko poistoindexin korvata tilinpidon osoittaman kulumisen hintaindeksillä, jonka hintamuutokset kuvaavat paremmin todellista poistojen hintaa eli pääoman kulumista. Tällaista olisikin tarpeen kehittää, jotta tuottavuustiedon käytön mahdollisuudet paranisivat tulosohjauksessa ja –johtamisessa.

5.3 Luotettava työaikakirjanpito

Tässä selvityksessä ei ole tarkemmin porauduttu tuloksellisuuden laskentatoimeen, ja sen taustalla työajan seurannan luotettavuuskysymyksiin. Valtion tuottavuustilaston tiedonkeruulomakkeessa loppusuoritteiden tuottavuutta laskettaessa keskeistä on se osuus, mikä loppusuoritteella on koko toiminnasta. Tämän osuuden määrittely voi perustua lomakkeen perusteella 1) kuluosuudelle, jonka tarkastuksessa saadun käsityksen perusteella pitäisi olla luonteeltaan kustannusosuus, 2) tulo-osuudelle, 3) työaikaosuudelle tai 4) jollekin muulle, josta on pyydetty antamaan tarkempi selvitys.

Jotta tuloksellisuuden laskentatoimi täyttäisi talousarviolain ja -asetuksen sille asettamat vaatimukset ja tuottaisi toiminnasta oikeat ja riittävät tiedot, tulee henkilöstömenojen kohdentamisen suoritteille tai suori-teryhmille olla yhtenäinen ainakin virastotasolla ja samankaltaisissa virastoissa. Sen taustalla jatkuva työaikakirjanpito tai muutoin riittävän luotettava työajanseuranta tukisi luotettavaa henkilöstökustannusten kohdentamista, koska valtionhallinnossa yleensä henkilöstökustannukset ovat merkittävien kustannuserä.

Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuksissa on tullut esiin runsaasti huomautettavaa puuttuvasta tai epäluotettavasta työaikakirjanpidosta, millä luonnollisesti on vaikutusta koko valtion tuottavuuden mittauksen luotettavuuteen. Kuten on edellä todettu, tätä asiaa ei ole tarkemmin tarkastettu tässä selvityksessä.

5.4 Tukipalveluiden erottelu mittauksessa

Valtiokonsernin tuottavuusmittauksessa ei erotella toisistaan niitä valtion palveluita, jotka kohdistuvat suoraan kansalaisiin tai yhteiskuntaan ja niitä tukipalvelutyyppejä palveluita, jotka kohdistuvat muulle hallinnolle (puhtaasti omalle hallinnonalalle, kuten SM:n vuoden 2009 virastoista Haltik, Palke ja Poliisin tekniikkakeskus, tai vaikkapa kunnille). Tätä eroa ei ole otettu huomioon mittauksessa. Raportoitujen tuottavuuslukujen kannalta tällä ei ole oleellista merkitystä, mutta sillä voi olla merkitystä hallinnonalan tuottavuuskehityksen analysoinnin kannalta.

6 Tuottavuus tarkasteltujen hallinnonalojen raportoinneissa

6.1 Valtion tilinpäätöskertomus 2009

Valtion tilinpäätöskertomuksessa 2009 on esitetty niukasti Tilastokeskuksen mallin mukaisia virastokohtaisia tuottavuustietoja. Ilmeisesti ainoana virastona tietoja esittänyttä Maahanmuuttovirastoa (kertomuksen sivu 197) ei hyväksytty mukaan valtion vuoden tuottavuustilastoon. Myöskään hallinnonalatasoista tuottavuustietoa Tilastokeskuksen mallin mukaan tuotettuna ei juurikaan löydy. Tarkastelluista hallinnonaloista STM:n osalta valtion vuoden 2009 tilinpäätöskertomuksesta näyttäisi puuttuvan kaikkinaisen tuottavuustiedon esittäminen.

Jo aikaisemmin on tarkasteltu tiettyjen tietojen eroavaisuuksia virallisessa tuottavuuden mittauksessa ja valtion tilinpäätöskertomuksessa. Nämä liittyivät tuottavuustilaston luotettavilta vaikuttavien henkilöstövuosiotietojen eroihin myös luotettavilta vaikuttaviin Tahti-tietoihin.²¹

6.2 Valtion talousarvioesitys 2011

Eduskunnan finanssivalta perustuu muun ohella eduskunnan valtaan käsitellä valtion talousarviota ja päättää siitä. Valtion talousarvioesitys kiteyttää julkisen sektorin keskeisimpiä toimintalinjauksia. Se ei kuitenkaan näyttäisi sisältävän selkeitä tavoitteita TK:n mallin mukaisesti lasketulle tuottavuudelle muilla kuin LVM:n hallinnonalalla (so. ei ole käytetty indikaattoria kokonaistuottavuuden kehittyminen). Sellaisia tuottavuuden tunnuslukuja esiintyy yleisemmin, joissa erilaisia suoritteita jaetaan henkilöstövuosien määrillä.

LVM:n hallinnonalan luvuista kiinnittää huomiota Ilmatieteen laitoksen talousarvioesityksessä 2011 esitetyn vuoden 2009 kokonaistuottavuusluvun (+2,9 %), ja Tilastokeskuksen tuottavuusluvun (-4,4 %) ristiriita, kun työn tuottavuuden luku (0,05 %) varsin hyvin täsmää. Liikenneviraston vastaavissa vertailuluvuissa on myös eroja (tie-, rautatie- ja meriväylien

²¹ Tahti on tilasto- ja tutkimuskäyttöön tarkoitettu valtion henkilöstötiedon raportointijärjestelmä erityisesti johdon ja henkilöstöhallinnon asiantuntijoiden käyttöön.

luvut TK:n tavalla laskettuna ovat -6,7 % ja 0,0 %, kun talousarvioesityksessä luvut ovat -3,6 % ja -1,3 %). Erojen taustalla voi olla se, että talousarvioesityksessä 2009 on käytetty ennakkollisia tietoja.

Viestintäviraston lukujen osalta ei ole olennaista huomautettavaa. Koska vuodelta 2009 ei ole saatavilla tietoja koko TRAFI:a koskevan tuottavuusluvun laskentaa varten, sen osalta vertailevaa tarkastelua ei voi tehdä.

6.3 Tarkasteltujen hallinnonalojen toimintakertomukset vuodelta 2009

Valtion virastojen ja laitosten toimintakertomusten sisällöstä säädetään valtion talousarviosta annetussa laissa (432/1988) ja asetuksessa (1243/1992). Valtiokonttorin toimintakertomusohjeen perusteella tuottavuuden mittaamisen tulos olisi esitettävä toimintakertomuksessa, milloin se on mahdollista²². Toimintakertomusraportoinnin osalta tässä selvityksessä tukeudutaan tarkastusviraston tilintarkastuksessa tehtyihin arviointeihin. Tilastokeskuksen mittauksen tarkastelun tulokset vastaavat edellä olevin kommentein tilintarkastajien sisäisten raporttien tietoja. Hallinnonaloista LVM:n virastojen osalta Tilastokeskuksen mallin mukaiset tuottavuustavoitteet ja niistä raportointi on ollut asianmukaista vuonna 2009 virastoista Ajoneuvohallintokeskuksessa (nyk. osa TRAFIa), Ilmatieteen laitoksessa, Merenkulkulaitoksessa, Ratahallintokeskuksessa, Viestintävirastossa ja varauksin tiehallinnossa. SM:n niistä parista virastosta, jotka olivat käyttäneet TK:n mallin mukaisen mittauksen tuloksia raportoinnissaan, kumpikaan ei sisällynyt valtion tuottavuustilastoon vuodelta 2009. STM:n virastoista ei ole havaintoja tästä näkökulmasta.

Tarkastelluista hallinnonaloista on LVM:n puolella Tilastokeskuksen tuottavuustilaston mallin mukaisesti lasketulle tuottavuudelle sekä asetettu tulostavoitteita että annettu niistä tilinpäätöskannanottoja. Huomiota kiinnittää se, että kun SM:n ja STM:n hallinnonaloilla tilinpäätöskannanotot allekirjoitti ministeri kansliapäällikön esittelystä, niin LVM:n hallinnonalalla ne allekirjoitti kansliapäällikkö ylijohhtajan esittelystä.

²² Tuottavuuden korvaavien sijaissuureiden käyttö on sallittua ja yleistä, ja TK:n mallin mukainen vaativampi mittaaminen harvinaista. Vuoden 2010 toimintakertomusten perusteella arvioituna LVM:n ja pitkälti myös MMM:n hallinnonaloilla TK:n mittaamisen menetelmän käyttö toimintakertomusraportoinnissa oli kattavaa, VM:n, SM:n ja TEM:n hallinnonaloilla satunnaista, ja muilta hallinnonaloilta se puuttui kokonaan.

7 Vastaukset asetettuihin selvityksen osakysymyksiin

Selvityksen tarkoituksena oli arvioida, ovatko valtiohallinnon vuoden 2009 tuottavuustilaston tiedot luotettavia, ja antavatko ne oikean kuvan valtion tuottavuudesta ja sen kehityksestä. Selvitystehtävä jaettiin seitsemään osakysymykseen. Seuraavassa annetaan vastaukset näihin.

1. Kuinka eri toimintoja kuvaavat panokset ja tuotokset on laskettu yhteen ennen niiden suhteuttamista keskenään?

Yhteenlaskettaviin panoksiin ja tuotoksiin vaikuttavat seuraavat neljä piirrettä:

1. Mittauksen ulkopuolelle jäävän osuuden tuottavuus (nk. erittelemätön tuotos, johon ei ole liitetty suoritemittausta) muuttuu samalla vauhdilla kuin mittauksen piirissä olleen viraston muu toiminta²³. Tämä lisää tarvetta varmistua virastokohtaisten mittaustulosten oikeellisuudesta, sekä voi lisätä vuosittaisten tulosten välistä epäjatkuvuutta.
2. Panoksien mittaamisessa käytetyt deflaattorit ovat olleet ongelmallisia. Käytännössä henkilöstökulujen deflatointikerroin näyttäisi olleen liian suuri ainakin SM:n ja LVM:n hallinnonaloilla vuonna 2009. Tämän vaikutuksesta tuottavuusluku parani liikaa. Voimakkaastikin päinvastaiseen suuntaan vaikutti poistojen osalta käytetty deflaattori-indeksi: tämä antoi perusteettoman heikot tuottavuuden muutosluvut LVM:n hallinnonalalle vuodelta 2009.
3. Tuotosten laskemisen ongelmat liittyivät suoriteryhmäkohtaisten tai vastaavien painokertointen laajaan puuttumiseen erityisesti sisäasiainhallinnossa. Esimerkiksi rikostorjunnan (painoarvo noin 25 %:n sisäasiainhallinnossa vuonna 2009) tuottavuus on voimakkaasti parantunut, minkä taustalla oli pelkästään automaattisen liikennevalvonnan tuottama suoritemäärän kasvu. Ongelmana oli myös liian vähäinen suoritenimikkeiden määrä erityisesti sisäasiainhallinnossa. Ainoa

²³ Jokaiselle suoritteelle on laskettavissa tuotosindeksi, johon vaikuttaa muun ohella sen käyttämä osuus kustannuksista tai muusta käytetystä painotekijästä. Viraston tuotos on näiden indeksien tulo. Erittelemättömän tuotoksen osalta tuotosindeksi on sata prosenttia, eli se ei muuta lopputulosta. Näin analyysin kannalta sen tuottavuus osana viraston koko tuottavuutta näyttää muuttuvan samalla vauhdilla kuin viraston kokonaistuottavuus, koska se ei muuta lopputulosta.

virastoa (MIGRI), jolla olisi ollut laaja nimikkeistö, ei kelpuutettu mukaan tuottavuusmittaukseen, so. se ei sisällynyt hallinnonalan tilastolukuihin.

4. Virastokohtaisiin mittaustuloksiin liittyi muutakin virheellisyyttä, mikä vaikutti esitettyihin hallinnonalakohtaisiin tuottavuustilastotietoihin 2009. Kuitenkin kokonaisuutena suoritettujen täsmäytysvertailujen perusteella TK:n käyttämät virastoilta saadut luvut täsmäsivät varsin hyvin esim. ulkoisen kirjanpidon lukuihin.

2. Miten ajassa tapahtuvat laadun muutokset otetaan mittauksessa huomioon?

Tuotosten laatuominaisuuksien muutos tulisi periaatteessa ottaa huomioon luokittelemalla tuotokset rakenteellisia, mitattavia laatueroja kuvaaviin suoriteluokkiin. Tuotoksen määrän muutoksessa voitaisiin ottaa huomioon tuotoksen laatuominaisuuksien muutoksia, jos mitattua tietoa olisi käytettävissä muutosestimaattien laskemiseksi. Käytännössä tästä ei ole saatu tässä selvityksessä laajalti evidenssiä.²⁴ Tämän taustalla on myös se, että Tilastokeskus on hyväksynyt laajasti painottamattomia suoritesummia. Näin rakenteellisen laadun muutos jää merkittävästi mittauksen ulkopuolelle.

Vaikka mittarit ottaisivat huomioon palvelun volyymin muutokset, joka tapauksessa osa mahdollisista laatumuutoksista jäisi havaittujen muutosten ulkopuolelle. Tällainen aiheuttaa jatkuvia mittariston kehittämistarpeita. Mittareiden kehittäminen voi tapahtua vuosittaisen tilastokyselyn yhteydessä. Uusia indikaattoreita voidaan ottaa käyttöön tarvittaessa, ja Tilastokeskus opastaa niiden käyttämisessä tuottavuuskyselyyn vastattaessa. Organisaatiomuutosten yhteydessä Tilastokeskus ja esimerkiksi SM ao. viraston kanssa voivat määrittää mitattavat suoritteet tarkoituksenmukaisella tavalla.

²⁴ *Hallinnon tietotekniikkakeskuksen (Haltik) laajaa tukipalvelutoimintaa on kuvattu vain kolmen suoritteiden avulla. Näin rakenteellisen laadun muutos jää mittauksen ulkopuolelle, mikä olisi olennaista tällaisen tukipalveluyksikön tapauksessa.*

Toisaalta Viestintäviraston tuotosindikaattori on muodostettu peräti 33 ydinprosessimäärittelyssä tunnistetun suoritteiden perusteella. Ne kattavat 93,3 % toiminnasta, kun suoritepainona on kustannusosuus. Tämän perusteella rakenteellisen laadun muutostakin voinee aidosti sisältyä mittaukseen. Lisäksi Liikenneviraston väylien tuottavuuden kehitys näyttää paljolti laadunkin muutokselta, jolloin tästä näkökulmasta laadun kehitystä on mukana viraston tuottavuuden mittaamisessa.

Koska suoritteiden laadun parantumisen tunnistaminen perustuisi uusiin ja entistä tarkempiin suoriteryhmiin, vaatisi tämä tuloksellisuuden laskentatoimen kehittämistä eri virastoissa ja kannusteita tähän kehittämiseen. Valtion vuoden 2009 tilinpäätöskertomuksessa tämä oli esillä seuraavasti (s. 27): "*Julkisen palvelutuotannon tuottavuuden heikkeneminen johtuu monista syistä ja sen mittaamiseen sisältyy epävarmuutta mm. laadun ja määrän erottamisen vaikeudesta johtuen. Parantunut laatu ei välttämättä näy tuotteiden määrässä, jolloin se voi heikentää laskennallista tuottavuutta. Julkiset palvelut ovat työvaltaisia ja tuottavuuden lisääminen niissä on vaikeaa ja edellyttää määrätietoista toiminnan kehittämistä.*

Tuottavuuden rinnalla on tärkeää tarkastella myös laatua ja vaikuttavuutta, kustannuskehitystä ja ennen kaikkea asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Palvelujen laadunmuutoksista tietoa ei systemaattisesti ja kattavasti ole kuitenkaan kerätty, joten niiden vaikutuksia tuottavuus- ja tehokkuusmittoihin on hyvin vaikea arvioida. On mahdollista, että osa palvelujen tuottavuuden alenemisesta on selitettävissä henkilöstön lisäämisellä aikaansaadulla laadun paranemisella."

3. Mitä viraston toiminnasta mittauksessa mukana olevat suorit tiedot kuvaavat?

Selvityksessä tehdyistä hallinnonalojen virastokohtaisista tarkasteluista saa käsityksen siitä, mitä mittauksessa mukana olevien virastojen suoritetiedot kuvaavat. Ulkopuolisen tarkastelijan on toisaalta vaikea ilman perusteellista perehtymistä arvioida tarkemmin sitä, miten hyviä indikaattoreita on pystytty kehittämään mittauksen taustalle, joten se on käytännössä rajautunut tämän selvityksen ulkopuolelle²⁵.

4. Millaista osaa hallinnonalan toiminnasta mittauksessa mukana olevat virastot kuvaavat?

Virastojen merkitys hallinnonaloillaan käy ilmi hallinnonaloittaisista tarkasteluista. Kohdassa 4.4. on erikseen tarkastelu tätä kysymystä. Selvityksessä suoritettuna voimakkaan hallinnonaloittaisen rajauksen johdosta vastauksen merkitys tähän kysymykseen ei ole enää suuri.

²⁵ *LVM:n tuottavuustilastointia koskevassa selvityksessä tämä on todettu seuraavasti: "Viraston henkilötyövuosilla mitatun työpanoksen suhde käytettävissä olevan väyläverkon liikennöitävyyteen ei ole niin suoraviivainen, että johtopäätöksiä viraston työn tuottavuudesta kannattaisi näillä perusteilla nykyistä tilaaja-tuottaja-mallia käytettäessä tehdä."*

5. Miten yhdenmukaisen kuvan hallinnonalan tuottavuuden mittausta antaa verrattuna virastojen ilmoittamiin toimintakertomuksien tuottavuustietoihin?

Niissä harvoissa tapauksissa (LVM:n hallinnonalalla aika kattavasti), joissa toimintakertomuksissa on käytetty Tilastokeskuksen kehittämän mallin mukaisia tuottavuuden tunnuslukuja, kuvaukset ovat saadun käsityksen mukaan varsin yhteneväiset. Asiaa ei tosin ole tämän selvityksen puitteisissa voitu yksityiskohtaisesti arvioida, vaan käsitys on muodostettu muiden tarkastajien työpapereiden perusteella (ks. luku 6.).

6. Missä määrin Tilastokeskus on tehnyt eri hallinnaloilta saatujen suoritelähtötietojen varmennusta ja miten sitä on dokumentoitu?

Tilastokeskus ei ole selvityksen havaintojen perusteella pyrkinyt tarkemmin varmistamaan hallinnalojen lähtötietoja (ks. edellä kohdat 4.1. - 4.3). Se yrittää varmistaa niitä yleispiirteisesti esim. virastojen toimintakertomusten ja Valtiokonttorin NETRA-raportoinnin tietojen avulla. Parempi toimija tässä suhteessa olisi Valtiokonttori, jolla on valtion tilinpäätöstä varten tarkat kirjanpitoyksikkökohtaiset kirjanpitotiedot ja säännöllistä yhteydenpitoa näihin yksiköihin. Lisäksi virastojen on talousarvioasetuksen 68 §:n perusteella toimitettava sille sen määräämät tiedot, joihin voisi hyvin kuulua Tilastokeskuksen menetelmän mukaisen tuottavuusindikaattorin tuottaminen.²⁶ Yksityiskohtaisesti tietojen dokumentointia ei ole tarkastettu.

7. Vaihtelee tuottavuuden mittaamisen kehittämisen tilanne eri hallinnaloilla, ja onko eroja eri hallinnalojen tuottavuuden mittaamisessa ottaen huomioon myös tilintarkastusyksikön havainnot ja näiden erot Tilastokeskuksen mittaukseen?

Tuottavuuden mittaamisen kehittämisen tilanne vaihtelee voimakkaasti eri hallinnaloilla ja niin, että saadun tiedon mukaan yleensä joka hallinnonalalta löytyy ainakin pari erinomaista suoriutujaa. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla tilanne on muihin verrattuna hyvä; se on panostanut muita tarkasteltuja hallinnaloja selvästi voimakkaammin valtiollahinnolle yhtenäisin perustein tapahtuvaan tuottavuuden mittaamiseen

²⁶ Talousarvioasetuksen 68 § (29.12.2009/1786) mukaan valtion tilinpäätöksen laatimista varten kirjanpitoyksikön on toimitettava Valtiokonttorille sen määräämään ajankohtaan mennessä kirjanpitoyksikön kirjanpitoon ja tilinpäätökseen perustuvat, valtiokonttorin määräämät selvitykset.

niin, että sitä käytetään hyväksi tulosohjauksessa ja raportoinnissa. Selvityksen perusteella tämä Tilastokeskuksen kehittämä tapa mitata virastojen tuottavuutta on suositeltava. Kun sen käyttöönotossa kattavasti eri virastoissa on ongelmia, tätä käyttöönottoa tulisi tukea ja kannustaa ministeriöiden ja niiden talousjohtojen toimesta.

8 Kehittämisehdotukset

Eduskunnalle tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot valtionhallinnon tuottavuuden kehityksestä. Kokonaisvaltainen valtion viraston suorituskyvyn mittaaminen pelkistyy Tilastokeskuksen mallintamaan tuottavuuden mittaamiseen, jota on tarkasteltu tässä selvityksessä.

Tuottavuuden muutoksen todentaminen ei yleensä ole kovin hyvin onnistunut valtiolla. Tuottavuuden mittareita ja seurantamenetelmiä tulisi osana virastojen tuloksellisuuden laskentatoimen kehittämistä pystyä olennaisesti parantamaan²⁷. Indikaattorin avulla olisi voitava hyvin selittää tai kuvata ilmiöaluetta niin, että tuottavuuden indikaattoriluvulla olisi yhteys myös vaikuttavuuteen.

Esimerkiksi sisäasiainministeriön hallinnonalalla suoritteita on vielä vuoden 2009 mittauksessa kuvattu paljolti avainprosessien tai vastaavien henkilötyövuosimäärien muutosten avulla. Tämän ongelmana on, että se ei kuvaa palvelutuotannon tuotantoprosessin kehittämistä eli sitä, saadaanko keskimääräinen tuotos pienemmällä, suuremmalla tai samalla tuotantopanosten määrällä verrattuna edelliseen vuoteen.

Maksullisen toiminnan tuottavuuden mittaamisessa on kehittämistarpeita, joihin Tilastokeskuksella näyttäisi olevan jo valmiita ratkaisuja. Valtion sisäisten tukipalveluyksiköitten käsittelyssä nykykäytäntö vaikuttaa hyväksyttävältä, koska muulla tavoin laskettaessa valtion koko henkilöstö ei olisi työn tuottavuuden mittauksen piirissä.

Edellytyksiä tuottavuutta koskevien tavoitteiden paremmalle asettamiselle ja seurannalle olisi luotava. Virastokohtaisia tuottavuustietoja tulisi pystyä käyttämään tulosohjauksen tausta-aineistona, sekä ministeriöiden edellisen vuoden toiminnasta annettavien tilinpäätöskannottojen valmistelussa.

Eri hallinnalojen tuloksellisuutta tulisi tarkastella monipuolisesti, painottaen erityisesti varsinaista tulosta edustavaa yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Eri hallinnaloilla ja niiden virastoissa olisi tuottavuuden mittaaminen kuitenkin saatava lähtökohtana haltuun. Olisi pyrittävä siihen, että eri hallinnalojen virastojen tuottavuuden kehittymistä voidaan verrata yhtäläisin perustein, perustuen Tilastokeskuksen kehittämään, tässä selvityksessä tarkastettuun malliin.

²⁷ *Esimerkiksi sisäasiainhallinnossa tähän oli suurta tarvetta ja myös mahdollisuuksia, ja saatujen havaintojen perusteella sen virastoissa on ministeriön johdolla määrätietoisesti kehitetty tuottavuuden laskentatointia kuluvaan vuonna.*

Laadunvarmistus

Valtion tuottavuustiedon tuottaminen on tällä hetkellä osoitettu Tilastokeskuksen tehtäväksi. Selvityksen perusteella tuottavuustietojen tuottamisen koko prosessissa laadunvarmistus ei ole toiminut asianmukaisesti.

Tilastoperustein TK näyttäisi keskittyvän vain niihin yksiköihin, joilla on merkitystä koko valtion tuottavuuden kannalta. Jos tuottavuuslukuja aletaan käyttää enemmän virastojen ohjauksen välineenä, myös pienempien yksiköiden laadun varmistukseen olisi kiinnitettävä huomiota enemmän.

Prosessina tehokas tapa saada luotettavat tiedot TK:n tilastotuotannon käyttöön olisi se, että valtiovarainministeriön ohjauksessa Valtiokonttori ohjeistaa TK:n tuottavuusmittauksen tunnuslukujen käytön pakolliseksi kirjanpitoyksikköjen toimintakertomuksissa.²⁸ Osana toimintakertomuksen pakollista toiminnallisen tehokkuuden kuvausta TK:n menetelmän mukaiset tuottavuuden tunnusluvut tulisivat käytännössä näin myös VTV:n suorittaman tilintarkastuksen piiriin.

Tuotosten mittaaminen

Tuotosindikaattorit virastojen tulorahoitteiselle toiminnalle tulisi tehdä ensisijaisesti tuottojen deflatoinnin kautta. Tämä olisi tuottavuustarkastelussa menetelmällisesti useassa tapauksessa helpompaa ja myös teoreettisesti oikeaoppisempaa kuin suora tuotoksen volyymin arviointi suoriteindikaattoreilla. Menetelmässä tuottojen vuosimuutos deflatoidaan kiinteähintaiseksi käyttämällä virastoa koskevan maksuasetuksen ja siihen liittyvän hinnaston avulla laskettavaa keskimääräistä tulorahoitettavien palveluiden hintamuutosta. Lisäksi menetelmässä tarvitaan painojen laskemiseksi vastaavasti lasketut tulokertymätiedot.

Osalle virastoista Tilastokeskus on viime vuosina opastanut kyseisen menetelmän käyttöä (esim. keväällä 2011 oli koulutusta SM:n hallinnonalalla), mutta se olisi saatava kattavasti käyttöön niille virastoille, joilla on merkittävässä määrin tulorahoitteista toimintaa.

²⁸ *Tämän taustalla saadun käsityksen mukaan riittävän luotettavat deflaattorit ovat niin varhain käytettävissä, että TK:n menetelmän mukaisia tuottavuuden tunnuslukuja voidaan aikataulullisesti hyvin käyttää kirjanpitoyksiköiden vuotuisissa toimintakertomuksissa.*

Valtiokonttori vastaa nykyisin valtion tilinpäätöksen kokoamisesta ja valtion kirjanpidosta. Sillä on jatkuva tiivis vuorovaikutus valtionhallinnon kirjanpitoyksikköjen kanssa.

Tilastokeskus kerää valtion tuottavuustilaston aineiston omalla kyselyllä siksi, että tarpeeksi yksityiskohtaista tietoa ei ole saatavissa Tilastokeskukseen muista valtion talous- ja henkilöstöhallinnon lähteistä.

Mikäli tietojen ajantasaisuutta ja läpinäkyvyyttä haluttaisiin kehittää, tiedot tulisi tuottaa pakollisena osana Valtiokonttorin tuloksellisuustietojen tuotantoa. Osana Valtiokonttorin tietoja kirjanpitoyksiköt voisivat itse hallinnoida Tilastokeskuksen menetelmän mukaisia tuottavuustietoja kuten muitakin tuloksellisuustietoja, tiedot olisi tuotettu kiinteänä osana tilinpäätöskäytäntöjä, tiedot valmistuisivat nykyistä nopeammin ja tietojen laatua voitaisiin tarkkailla nykyistä laajemman asiantuntijajoukon avulla. Tällä tavalla myös Tilastokeskuksen mahdollinen tietojenkeruu koskisi vain harvoja erikoistapauksia, joissa tiedot halutaan tilastoida eri jaottelulla kuin valtion vuosiraportoinnissa.

Valtiokonttoria voidaan pitää valtiovarainministeriön hallinnonalalla Tilastokeskusta luontevampana valtion tuottavuustiedon prosessoijana. Tilastokeskus taas voi tilastosarjoissaan esittää Valtiokonttorista saamansa tiedot, sekä erityisesti keskittyä tietojen laadunvarmennukseen.

Nykyisellään valtiovarainministeriö ei ole huolehtinut siitä, että Tilastokeskuksen julkaisemien valtiokokonaisuuden tuottavuustietojen ulkoinen tarkastus olisi käytännössä mahdollista.

Lähteet

1. Lait ja asetukset yms.

Suomen perustuslaki (731/1999).

Laki valtion talousarviosta (423/1988).

Asetus valtion talousarviosta (1243/1992).

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999).

Tilastolaki (280/2004).

Valtion talousarvioesitys 2011 (HE 126/2010 vp).

2. Tuottavuustilastot ja case-hallinnonalojen raportit

LVM (2006). Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tuottavuus vuosina 2000–2004. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 9/2006.

LVM:n tuottavuusselvitys 20.9.2010, DNO LVM/1927/01/2010.

Liikenne- ja viestintäministeriön tilinpäätöskannanotot vuoden 2009 tilinpäätöksistä.

SM (2008). Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuottavuuden mittaamishankkeen loppuraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 22/2008.

Sisäasiainministeriön tilinpäätöskannanotot vuodelta 2009. Sisäasiainministeriön julkaisuja 15/2010.

Sisäasiainministeriö - tiliviraston tilinpäätös 2009. Sisäasiainministeriön julkaisuja 8/2010.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2011–2014 sekä tulossuunnitelma 2010. Sisäasiainministeriön julkaisuja 36/2009.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuottavuuden mittaamisen hanke – loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:50.

Sosiaali- ja terveysministeriön tilinpäätöskannanotot vuoden 2009 tilinpäätöksistä.

Tilastokeskus, valtion tuottavuustilasto 2008.

Tilastokeskus, valtion tuottavuustilasto 2009.

3. Muu kirjallisuus

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö 24.11. 2010. TrVM 8/2010 vp - K 20/2010 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2009.

NETRA – Valtionhallinnon internetraportointi. <http://www.netra.fi/>.

Pohjola, Matti (2007): Työn tuottavuuden kehitys ja siihen vaikuttavat tekijät, 5.3.2007. Raportti on VM:n verkkosivuilla www.vm.fi/.

Valtion tilinpäätöskertomus 2009.

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2009. 14.9.2010.

Kertomus 04/355/2010, Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus finanssipoliitiikan hallintavälineenä.

Valtiontalouden tarkastusviraston strategia vuosille 2009–2012. 2.3.2009.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 207/2010. Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 231/2011. Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 232/2011. Tuottavuusohjelman toimeenpano ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla.

VM (2003). Parempaan tilivelvollisuuteen. Valtion tilinpäätösuudistuksen periaatteet. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 2/2003.

VM (2003a) Tuottavuuskehitys ja kilpailukyky tavoitteiksi. Valtiovarainministeriön julkaisuja 1/2003.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

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

ISBN 978-952-499-206-0 (pdf)