JHTT-tutkinto 2010

Mallivastaukset

Kokeen osio III ’Tuloksellisuus ja arviointi’

Osion kysymykset 1-4, yht. 4 pistettä

Kysymyksiin 1-4 vastaamiseksi varattu aika 120 min.

1. Vastaa kysymyksen kuhunkin osakysymykseen 1.1.-1.5. osion JHTT-tutkintovaatimuskirjallisuuden nojalla. (1 piste, suositeltava ajankäyttö 25 min.)

Kussakin kolmesta ensimmäisestä osakysymyksestä 1.1.-1.3. vain yksi esitetyistä neljästä vastausvaihtoehdosta on oikea. Osoita oikeana pitämäsi vaihtoehto ympyröimällä sen tunnus (esim. 1.1.a., 1.1.b., jne.).

1.1. Vain yksi seuraavista on kiistatta yhtä kuin toimenpiteen ’vaikutukset’ eikä enempää eikä vähempää. Mikä?

1.1.a. Se, missä määrin toiminta saavuttaa tavoitteensa, ylittää ne tai jättää ne saavuttamatta suuremmassa tai pienemmässä määrin.

1.1.b. Se, miten toimenpide vaikuttaa saaden aikaan erillisvaikutuksia, jotka aiheutuvat nimenomaan siitä eikä mistään muista seikoista, sekä erilaisia jatkoseurauksia.

1.1.c. Se, missä määrin toimenpide saavuttaa tavoitteensa, jättää ne saavuttamatta sekä saa aikaan myönteisiä ja kielteisiä sivuvaikutuksia suhteessa siihen, mitä oli asetettu tavoitteeksi.

1.1.d Se, mitä todella tapahtuu riippumatta siitä, oliko sitä tarkoitus saada aikaan asetettujen tavoitteiden mukaan.

1.2. Missä seuraavista ei ole kysymys ’vaikuttavuudesta’ sen informaation nojalla, mitä ao. kohdassa (1.2.a.-1.2.d.) on annettu?

1.2.a. Kunta halusi siten yksityistää osakeyhtiön, jonka koko osakekannan se omisti, että kunnan toimeksiannosta käynnistetyssä uusannissa liikkeelle lasketuista osakkeista merkitsisivät muut tahot kuin kunta niin paljon, että annin jälkeen kunta omistaisi yhtiöstä vain 10 %. Osakkeita merkittiin kuitenkin niin vähän, että annin jälkeen kunnalla oli hallussaan osakekannasta 60 %.

1.2.b. Toiminnan tuottavuuden tuli asetetun tavoitteen mukaan kohota 3 % vuodessa ja se kohosi 2 %.

1.2.c. Toiminnan tuottavuuden tuli asetetun tavoitteen mukaan kohota 3 % vuodessa ja se kohosi 4 %.

1.2.d. Toimenpiteen seurauksena asianomaisen julkisyhteisön arvopaperisalkun markkina-arvo kohosi 10 % nopeammin kuin käytetty arvopaperien markkina-arvon kehitystä koskeva indeksi.

1.3. Mitä seuraavista seikoista ei voida pitää ’vaikuttavuutta’ koskevana selvityksenä?

1.3.a. Kuinka korkea on ollut toiminnan tuottavuus?

1.3.b. Missä määrin on tuotettu tavoitellut tuotokset?

1.3.c. Onko toimenpiteellä saavutettu lainkaan, jonkin verran, tavoitellussa mitassa tai odotettua runsaammin myönteisiä tuloksia.

1.3.d. Ovatko hankkeen välitavoitteet toteutuneet?

1.4. Osakysymys 1.4. on tyypiltään erilainen kuin osakysymykset 1.1.-1.3. Vastataksesi osakysymykseen 1.4. yhdistä toisiinsa viivoilla tietyt pienet kirjaimet a.:sta d.:hen yhtäältä ja toisaalta tietyt roomalaiset numerot I:stä IV:een. Toisin sanoen kerro, mitkä roomalaisilla numeroilla mainituista toimenpidekokonaisuuksista edustavat kutakin tyypeistä a.-d.

a. Tuloksellinen ja vaikuttava - III

b. Tuloksellinen mutta ei vaikuttava - II

c. Ei tuloksellinen mutta vaikuttava - I

d. Ei vaikuttava eikä tuloksellinen - IV

I Valtion tutkimuslaitos käynnisti hankkeen, jonka tarkoituksena oli kehittää uusi, entistä parempi lääke tietyntyyppisten psykoosien hoitoon. Tarkoitukseen kohdistettiin 10 miljoonaa euroa. Kun hankkeen päätyttyä asiaa arvioitiin, havaittiin, että varoja oli kulunut 20 miljoonaa euroa. Entistä parempaa psykoosilääkettä ei oltu onnistuttu kehittämään, mutta kehitetty uusi lääkemolekyyli osoittautui aivan ylivoimaiseksi migreenipotilaiden kohtauksenestolääkkeeksi. Sen valmistusoikeuksia voitiin myydä kalliista hinnasta kansainväliselle lääketeollisuudelle.

II Seudun kunnat käynnistivät hankkeen yhtymisekseen uudeksi suurkunnaksi. Ne ja valtio yhdessä selvityttivät yhtymistä 1 miljoonalla eurolla. Selvityshenkilöt suosittelivat yhtymistä. Asianomaiset kunnat kuitenkin kieltäytyivät luopumasta itsenäisyydestään.

III Rakennerahastohanke toteutettiin tavoitteena synnyttää 3 miljoonalla eurolla toimintaa, jonka ansioista kohdealueelle muodostuisi pysyviä uusia työpaikkoja 300 kappaletta. Hanketta koskevan arvioinnin mukaan varat oli tarkoin käytetty ja pysyviä uusia työpaikkoja oli syntynyt 200 kappaletta.

IV Kehittämishankkeessa käytettiin 20 miljoonaa euroa tiettyjen hyvinvointipalvelujen kehittämiseksi. Lakia noudatettiin, tilinpitoa harjoitettiin ja tilit oikeiksi havaittiin niin, että

asianomaisille voitiin myöntää vastuuvapaus. Asianomaisten hyvinvointipalvelujen ei havaittu kehittyneen.

Osakysymys 1.5. on jälleen eri tyyppinen kuin edelliset osakysymykset. Osakysymys 1.5. on täydennystehtävä. Kirjoita vastaustilaan kysytty seikka kuten nimi tai käsite.

1.5.a. Arviointitapaa, jossa kiinnitetään huomiota havaittavissa olevien ilmiöiden taustalla piileviin mekanismeihin, joista havaittavissa olevat seikat kumpuavat, kutsutaan nimellä

Realistinen arviointitapa

1.5.b. Arviointiasetelmaa, jossa on tingitty klassisen eli täydellisen koeasetelman vaatimuksista, mutta ei kuitenkaan niin paljon, ettei arviointipäätelmiä voitaisi tehdä, kutsutaan nimellä

Kvasikokeellinen arviointitapa

1.5.c. Mikä on nimeltään se menettely, jota klassisessa eli täydellisessä koeasetelmassa käytetään siihen liittyvien yhtäältä koeryhmän ja kontrolliryhmän jäsenten osoittamisessa kumpaankin ryhmään?

Satunnaistaminen

2. Tarkastele osion JHTT-tutkintovaatimuksiin kuuluvan kirjallisuuden nojalla eroja kolmen seikan kesken. Ne ovat (1) julkisen hallinnon ja talouden varsinainen tilintarkastus, (2) toiminnantarkastus eli tosiasialliselta toiselta nimeltään tuloksellisuustarkastus sekä (3) arviointi eli evaluaatio varsinaisessa merkityksessä. Käytä alla olevan taulukon kolmea oikeanpuoleisinta saraketta vastatessasi. Käytä vastatessasi asteikkoa ”Ei”, ”Vähän”, ”Jonkin verran”, ”Huomattavasti”, ”Paljon”. Merkitse vain yksi noista sanoista taulukon kuhunkin ”selliin”. (1 piste, suositeltava ajankäyttö 25 min.)

Huom. Arvostelu oli tässä kysymyksessä lievä. Toisin sanoen, vastaukset, jotka rajoitetussa määrin poikkesivat mallivastauksesta, eivät johtaneet arvostelupisteiden menetyksiin.

	Julkisen hallinnon ja talouden varsinainen tilintarkastus	Toiminnantarkastus ja tuloksellisuustarkastus	Arviointi eli evaluaatio varsinaisessa mielessä
1. Kuuluu tai voi kuulua kiinteästi organisaation tai muun tahon sisäisen valvonnan järjestelmään	+	+	

2. Kiinnittää tai voi kiinnittää huomiota laillisuuteen ylipäätään	+	+	
3. Kiinnittää tai voi kiinnittää huomiota toiminnan tehokkuuteen		+	+
4. Kiinnittää tai voi kiinnittää huomiota tilinpidon luotettavuuteen	+		
5. Kiinnittää tai voi kiinnittää huomiota toiminnan taloudellisuuteen		+	+
6. Kiinnittää tai voi kiinnittää huomiota toiminnan tuloksellisuuteen		+	+
7. Kiinnittää tai voi kiinnittää huomiota toiminnan vaikuttavuuteen		+	+
8. Kiinnittää tai voi kiinnittää huomiota varainkäytön tehokkuuteen		+	
9. Kiinnittää tai voi kiinnittää huomiota asetettujen laillisuustavoitteiden saavuttamiseen		+	+
10. Kiinnittää tai voi kiinnittää huomiota asetettujen tuottavuustavoitteiden saavuttamiseen		+	+
11. Kiinnittää tai voi kiinnittää huomiota asetettujen tuloksellisuustavoitteiden saavuttamiseen		+	+

12. Korostaa ja selvittää asianomaisten tahojen tilivelvollisuuden toteutumista	+	+	
13. Kiinnittää tai voi kiinnittää huomiota toiminnan myönteisiin ja kielteisiin sivuvaikutuksiin		+	+
14. Selvittää tai voi selvittää laskentatoimen joidenkin, eri tai kaikkien järjestelmien toimivuutta ja riittävyyttä	+	+	+
15. Selvittää tai voi selvittää päätöksen pohjana toimineen tai muun informaation luotettavuutta ja riittävyyttä		+	+

3. Osion JHTT-tutkintovaatimuskirjallisuuteen kuuluvan julkaisun Ahonen, Tala ja Hämäläinen (2009) kirjoittajat erittelevät politiikkatoimien vaikuttavuusarviointia maassamme. Vastaa asiaa koskeviin seuraaviin kysymyksiin. **Ellet vastaa koneellisesti, kirjoita selvällä käsialalla, kiitos**! (0,5 pistettä, suositeltava ajankäyttö 20 min.)

3.a. Mitkä hallinnonalat ovat politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kannalta kehittyneimmät maassamme? Mitä asiakokonaisuuksia tuo kehittynein arviointi koskee?

Kehittyneimpiin aloihin lukeutuvat mm. sosiaali- ja terveysministeriön, ympäristöministeriön ja ulkoasiainministeriön hallinnonalat. Vaikka opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla esiintyy runsaasti arviointia, se on ministeriön tehtäväkentän moninaisuuden johdosta jossakin määrin hajanaisempaa. Oikeusministeriön hallinnonalalla arviointia on samoin aktiivisesti kehitetty, mutta ministeriön lainsäädäntöpolitiikkaa painottavista rooleista johtuu, että arviointi on pääasiassa ennakollista. VM:n tehtävistä puolestaan johtuu, että sen hallinnonalalla harjoitetaan jo vanhastaan arviontia vastaavia toimintoja, joita on vasta nyttemmin alettu kutsua arvioinniksi.

3b. Millaiset ovat kirjoittajien yleiset päätelmät ajatellen kansainvälisten kokemusten käyttämistä hyväksi kehitettäessä maassamme politiikkatointen vaikuttavuusarviointia?

Suoranaisia esikuvamaiksi kelpaavia muita maita ei ole. Muutamien maiden kokemuksista saattaa silti olla hyötyä, kuten Alankomaiden, Yhdysvaltojen, Ison-Britannian ja Ranskan.

3c. Millaisia tuloksia kirjoittajat esittävät ennakollisen politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämisestä maassamme?

Kehittäminen on ollut monien ministeriöiden hallinnonaloilla aktiivista. Myös valtioneuvoston kanslia pääministerin esikuntana on ollut toimelias. Kirjoittajat suosittelevat mm. yhtenäisen portaaliratkaisun ottamista käyttöön, jotta tehdyistä arvioinneista olisi kattavaa tietoa. Samoin he esittävät, että määrätyt hallinnonalat voisivat toimia ”keihäänkärkinä” kehittämisessä, johon kuuluisi mm. kokemusten vaihdanta eri hallinnonalojen kesken.

4 Viimeinen osion tehtävistä on osio JHTT-tutkintovaatimuskirjallisuuden nojalla toteutettava tuloksellisuustarkastuksen tulosten analysointitehtävä (1,5 pistettä, suositeltu ajankäyttö 50 min.).

Kysymyksessä on aineistotehtävä. Aineisto on suppeahko. Se koostuu kysymyksen alkuosan ja vastausosan jälkeen esitetystä otteesta eräästä Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV:n) tarkastuskertomuksesta.

Perehdy huolellisesti esitettyyn aineistoon ja vastaa sitten välittömästi alla esitettyihin kysymyksiin. Huomaa, että kysymys mittaa osin myös tulevan JHTT-tarkastajan arvostelukykyä: hänen kompetenssiaan siihen, että hän viipymättä lyhyessä ajassa kykenee suodattamaan oleellisen siitä aineistosta, johon hänen on perehdyttävä. **Ellet vastaa koneellisesti, kirjoita selvällä käsialalla, kiitos**!

I. Mihin VTV:n mandaattiin eli virastolla olevan lakisääteisen tarkastusvaltuutuksen ja tarkastusvelvollisuuden kohtaan tarkastus perustuu yleensä, ajatellen lajityyppiään sekä ajatellen niitä arvioivia muotoiluja, joita VTV kertomuksessa esittää?

Perustaan kuuluu L 676/2000. Sen 1 §:n mukaan VTV:n on mm. tarkastettava valtion taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuutta. VTV toteuttaa PerL:n mukaista tarkastustehtäväänsä mm. harjoittamalla tuloksellisuustarkastusta.

II. Kun ajatellaan sitä arviointialan aineistoa, johon olet perehtynyt valmistautuessasi JHTT-kuulusteluun, mihin arvioinnin lajityyppiin tai mihin arvioinnin lajityyppeihin katsot aineistossa luonnehditun tarkastuksen kuuluvan? Perustele vastauksesi.

Kysymys on jälkikäteisestä, kertyneeseen ja erityisesti hankittuun aineistoon kohdistuvasta arvioinnista. Huomattakoon, että tarkastettava hanke tosiasiallisesti edelleen jatkuu tarkastuksen päätyttyäkin. (Itse asiassa VTV myös jatkaa hankkeeseen kohdistuvaa tuloksellisuustarkastustaan, mutta tuo kehityspiirre ei lukeutunut kuulustelun alaan.)

III. Miten ja millaisia arviointeja VTV esittää tarkastuksen kohdetta koskeneista tavoitteista: niiden muodostumisesta, muuttumisesta, uudistamisesta, toteutumisesta ja perusteluista?

VTV arvioi, että tuottavuusohjelma on hiipunut VM:n osin vetäytyessä vastuusta tuottavuuden edistämisessä. Alkujaan ohjelma vastasi paremmin nimeään kuin sittemmin, kun henkilöstön vähentämistavoitteet alkoivat vahvemmin painottua. VTV arvioi tuottavuuden kehittämisen hyvin tärkeäksi mutta kritikoi tarkastamaansa ohjelmaa sellaisena kuin sitä on etenkin nyttemmin pantu toimeen. Tuottavuusohjelman mukaisten hallinnonaloittaisten tavoitteiden asettamista VTV pitää likimain ylimalkaisina. Arvioinnin erityiskielelle asian kääntäen VTV katsoo tarkastuksessaan,

ettei ole ollut selvää, mitkä hallinnonaloilla tapahtuneet muutokset (tuottavuuden kasvu, henkilöstön määrän vähentyminen) ovat johtuneet tuottavuusohjelmasta, mikä muista syistä. VTV arvostelee samoin sitä, ettei tuottavuusohjelman yhteydessä ole korostettu palvelujen laadun ja saatavuuden turvaamista.

IV. VTV ottaa tarkastuksessaan kantaa muun muassa asianomaisen poliittisen päätöksenteon tietoperustaan. Tarkastele ja perustele, miksei tämä merkitse, että VTV asettaisi poliittisten päätöksentekijöiden eli erityisesti maamme hallituksen asettamat poliittiset tavoitteet kyseenalaisiksi. Niinhän ei tarkastuselin saa tehdä.

VTV katsoo, että henkilötyövuosivähennysten suhteuttaminen tuottavuusohjelman mukaisiin toimenpiteisiin on ollut liiaksi VM:n arviosta riippuvaista. Taustalta VTV kaipaa lisää analyysia siitä, miten toimenpiteiden on syytä olettaa vaikuttavan. VM:n käyttöön tarjoama tieto asiassa on VTV:n mukaan jäänyt tietyiltä osin riittämättömäksi. Asiaan liittyy VTV:n mukaan myös se, ettei tuottavuustavoitteita ja henkilöstön vähennystavoitteita ole tavoitteidenasettelun vaiheessa suhteutettu hallinnonalojen reaalisiin edellytyksiin toteuttaa asianomaisia toimenpiteitä eikä siten sen enempää mahdolliseen tuollaisten edellytysten puuttumiseen tai suppeuteen.

Vastaa lopuksi jompaankumpaan kysymyksistä Va tai Vb.

Va. Mikä on käynnistetyn ja toteutetun erityisen ’tuottavuuden toimenpideohjelman’ erillinen vaikuttavuus VTV:n mukaan?

VTV:n tarkastuksen mukaan toimenpideohjelman erillisvaikuttavuuden selvittäminen on kaiken kaikkiaan joiltakin osin vaikeaa. Kuten kohdassa III edellä on mainittu, havaittavista vaikutuksista jotkut ovat saattaneet johtua muista syistä kuin tuottavuusohjelmasta. Edelleen, kuten edellä kohdassa IV on mainittu, tavoitteidenasettelussa ei ole kenties kiinnitetty huomiota eri hallinnonalojen erilaisiin edellytyksiin parantaa tuottavuuttaan ja/tai vähentää henkilöstöään. Tuottavuusohjelman ilmeistä tietynsuuruista vaikuttavuutta VTV ei sellaisenaan kiistä.

Vb. Miten VTV saattaa valtiovarainministeriötä vastuuseen ja samalla tilivelvolliseksi tarkastuskertomuksessaan? Mistä VTV tarkemmin ottaen ”vastuuttaa” VM:öä, ja mitä varauksia VTV toisaalta tuossa yhteydessä tekee ajatellen VM:n vastuun rajoja?

Kuten edellä on kohdassa IV mainittu, VTV arvostelee VM:n käyttämää tietoperustaa.

Aineisto: Otos Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomuksesta 207/2010

Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen

Alkuperäisessä tuloksellisuustarkastuskertomuksessa s. 105 alkaa

4 Tarkastusviraston kannanotot

Tuottavuusohjelman tavoitteet

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

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

Tuottavuusohjelman perustelujen pätevyys

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

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

S. 106 alkaa

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

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

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

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

S. 107 alkaa

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

Tarkastusvirasto huomauttaa valtiovarainministeriön liioitelleen riskiä, että eläköitymiseen liittyvä "mahdollisuuksien ikkuna" jää käyttämättä, jos eläkkeelle siirtymisen myötä vapautuvat paikat olisi nyt täytetty. Ikkuna on auki ainakin vuoteen 2015, koska eläköityminen kiihtyy vuosi vuodelta. Valtiovarainministeriö on johdonmukaisesti esittänyt hallitukselle tuottavuustoimenpiteiden ajoittamista vuoteen 2011 mennessä mutta ei ole esittänyt hallitukselle vuosikohtaisia

eläköitymisarvioita ennen kuin vuoden 2008 alussa, jolloin eduskunnan vaatimuksesta 4 800 henkilötyövuoden
lisätoimenpiteet siirrettiin vuosille 2012–2015.

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

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

S. 108 alkaa

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

Tuottavuuden toimenpideohjelman merkitys

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

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

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

Tuottavuuspotentiaalit ja henkilötyövuosivähennysten mitoitus

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

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

S. 109 alkaa

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

Henkilöstön vähentämistavoitteet eri hallinnonaloilla vaihtelevat suhteutettuna henkilöstön luonnolliseen poistumaan ja lähtötason henkilöstömäärään. Tällä perusteella voidaan todeta, että niin sanottua juustohöyläperiaatetta ei ole käytetty päätettäessä eri hallinnonalojen henkilötyövuosivähennystavoitteista.

Hallinnonaloittaisen kohdennuksen perusteluja ei kuitenkaan voida pitää riittävinä eikä läpinäkyvinä, sillä ne ovat olleet ylimalkaisia. Tarkastuksessa havaittiin, että kohdennusten perusteluja ei tuottavuusohjelman asiakirjoissa ole kirjattu muutoin kuin yleisessä ja ilman varsinaisia perusteluja olevassa muodossa: hallinnonalojen tavoitteet perustuvat tuottavuutta lisääviin, hallinnonaloilla suunniteltuihin toimenpiteisiin. Valtiovarainministeriö on palautteessaan todennut, että perustelujendokumentointiin ei aina ole kiinnitetty riittävästi huomiota.

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

Eduskunta on velvoittanut hallituksen huolehtimaan siitä, että valtiontalouden kehysmenettelyssä valtion henkilöstömäärä arvioidaan kaavamaisen matemaattisen laskentamallin sijasta ottaen huomioon valtion tehtävät sekä tuottavuutta tehostavien hankkeiden ja prosessien hyödyt. Tarkastusvirasto katsoo, että tuottavuusohjelman henkilötyövuosivähennystavoitteiden asettamisessa ei ole noudatettu kaavamaista matemaattista laskentamallia muutoin kuin talous- ja henkilöstöhallinnon sekä tietohallinnon osalta. Tarkastusviraston arvion mukaan valtiontalouden

kehysmenettelyssä on huomioitu eri hallinnonalojen erilaiset tehtävät ja siten erilaiset mahdollisuudet henkilöstön vähentämiseen. Niille hallinnonaloille, joilla henkilötyöpanosta on vaikea korvata ja joilla harkinnanvaraisen toiminnan osuus on pieni, on määritelty suhteellisesti pienemmät henkilötyövuosivähennystavoitteet.

S 110 alkaa

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

Tuottavuusohjelman tavoitteiden toteutumisen edellytykset

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

Tarkastuksessa on noussut esiin viisi erilaista toimenpidetyyppiä hallinnonalojen tuottavuusohjelman toteuttamisessa:

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

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

Tarkastusvirasto pitää ongelmallisena sitä, että tuottavuusohjelman tavoite on muotoa "tuottavuustoimenpiteet johtavat henkilöstömäärän pienenemiseen", koska valtionhallinnon henkilöstöä joudutaan vähentämään muutoinkin kuin tuottavuustoimenpiteiden vapauttamana. Tällöin riskinä on, että palvelujen laatua ja saatavuutta ei pystytä turvaamaan. Valtiovarainministeriö on pyrkinyt osittain vapautumaan tuottavuusohjelman toteuttamistavan vastuusta vetoamalla siihen, että hallinnonalat ovat voineet vapaasti päättää, millä toimenpiteillä ne vähennyksiin pääsevät. Ministeriö on esitellyt henkilötyövuosivähennystavoitteet hallitukselle siinä muodossa, että vähennystavoitteiden takana on pääosin hallinnonalojen itsensä valmistelemia todellisia tuottavuustoimenpiteitä, joilla vähennystavoitteeseen päästään. Näin ei tarkastuksen perusteella kuitenkaan ole

S. 111 alkaa

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

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

5. tehtävä (1,3 pistettä) (noin 40 min.)

Liitteenä 1 on valtion tilivirastona toimivan Valviran tilinpäätös ja liitteenä 2 tulossopimus vuodelta 2009.

Tehtävänäsi on

a) esittää näkemyksesi Valviran tuloksellisuuden raportoinnin tasosta toimintakertomuksessa yleensä ja

b) laatia luonnos tuloksellisuuden kuvausta koskevaksi lausumaksi valtion tiliviraston tilintarkastuskertomuksessa

Tilanteen taustaa:

Tilivirastojen toimintakertomukseen sisällytettävistä asioista ja raportoinnista yleensä löytyvät perussäädökset talousarviolaista ja -asetuksesta. Tarkemmat ohjeet tiliviraston toimintakertomuksesta sisältyvät valtiokonttorin antamaan ohjeeseen: Toimintakertomusohje valtion tilivirastoille, muille tulosohjatuille virastoille ja laitoksille sekä talousarvion ulkopuolisille rahastoille 13.11.2009. Toimintakertomuksen keskeisenä sisältönä on tuloksellisuuden kuvaaminen, kuten alla oleva sisällysluettelon ote osoittaa:

1. Toimintakertomus
1.1 Johdon katsaus
1.2 Vaikuttavuus
1.2.1. Toiminnan vaikuttavuus
1.2.2 Siirto- ja sijoitusmenojen vaikuttavuus
1.3. Toiminnallinen tehokkuus
1.3.1 Toiminnan tuottavuus
1.3.2 Toiminnan taloudellisuus
1.3.3 Maksullisen toiminnan tulos ja kannattavuus
1.3.4 Yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuus
1.4 Tuotokset ja laadunhallinta

1.4.1 Suoritteiden määrät ja aikaansaadut julkishyödykkeet
1.4.2 Palvelukyky sekä suoritteiden ja julkishyödykkeiden laatu
.....

Tuloksellisuuden käsitteistö perustuu ns. tulosprismaan.

Valtion tilivirastojen tilintarkastuksen suorittaa valtiontalouden tarkastusvirasto. Ajantasaiset ohjeet sisältyvät julkaisuun: Valtiontalouden tarkastusviraston suorittama tilintarkastus - sisältö ja periaatteet. VTV 2010. Ohjeessa jäsennetään tarkastuksen osa-alueet s. 44-50 ja annetaan ohje raportoinnista tarkastuksen lopussa ja tilintarkastuskertomuksessa s. 57-61.

Tuloksellisuuden tarkastamiseen kuuluu tuloksellisuuden laskentatoimen tarkastus, jossa arvioidaan, ovatko tuloksellisuuden seuraamiseksi toteutetut järjestelyt asianmukaisia niin, että tulosraportointi on luotettavaa. Viraston tai laitoksen toimintakertomuksen oikeiden ja riittävien tietojen esittämistä koskeva vaatimus säädetään valtion talousarviosta annetussa laissa. Tarkastus kohdistuu siihen, onko viraston vastuulla olevien resurssien käytöstä ja niillä saaduista tuloksista raportoitu olennaisilta osin oikein ja riittävästi. Tarkastus ei rajoitu vain asetetuista tulostavoitteista raportointiin. Tarkastuksen kohteena ovat erityisesti viraston ja laitoksen toiminnan tuloksellisuudesta annetut tiedot ja tiedot maksullisen toiminnan kannattavuudesta ja kustannusvastaavuuudesta. Kansainvälisten standardien mukaan ylimpien tarkastusviranomaisten ei yleensä odoteta antavan yleislausumaa toiminnan taloudellisuudesta, tuottavuudesta ja vaikuttavuudesta esitetyistä tiedoista samalla tavalla kuin tilinpäätöslaskelmista.

VTV:n em. ohjeen mukaan yksi viidestä tilintarkastuskertomuksen lausuma-alueesta on ”Toimintakertomus: onko toiminnallisesta tuloksellisuudesta raportoitu oikein ja riittävästi?”

a) Tuloksellisuusraportoinnin taso yleensä

Valviran toimintakertomuksessa on raportoitu asioita valtiokonttorin ohjeen sisällysluettelon mukaisessa järjestyksessä. Osa tutkintokokeen vastaajista oli löytänyt raportista monenlaisia puutteita, toiset taas pitivät raporttia hyvätasoisena. Oleellista vastauksissa oli kiinnittää huomiota tuloksellisuusraportoinnin kannalta keskeisiin asioihin.

b) Mallivastaukseksi tuloksellisuuden kuvauksen tarkastuslausumaksi sopii VTV:n Valviran vuoden 2009 tilintarkastuskertomuksesta lainattu lausuma.

”Toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen sisältöä ja esittämistapaa ja niiden perustana olevaa laskentatointa on tarkastettu riittävässä laajuudessa sen selvittämiseksi, sisältääkö tuloksellisuuden kuvaus olennaisilta osin oikeat ja riittävät tiedot.

Tuotosta ja laadunhallintaa koskevien tietojen osalta on tarkastettu, onko suoritteiden määrästä ja julkishyödykkeistä sekä palvelukyvystä esitetty olennaisilta osin riittävät tiedot.

Toiminnallista tehokkuutta koskevina tietoina on esitetty prosessien kustannus- ja henkilötyövuositiedot sekä maksullisen toiminnan ja yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelmat.

Toiminnallisesta tehokkuudesta esitettyjä tietoja voidaan pitää oikeina ja riittävinä.

Tuotoksesta ja laadunhallinnasta esitettyjä suoritetietoja voidaan pitää riittävinä.”

6. tehtävä (1,3 pistettä) (noin 40 min.)

Unnukkajoen kunnanvaltuusto on talousarviossa asettanut kuntastrategian mukaisen sitovan, alla esitetyn tavoitteen vanhustenhuollolle vuodelle 2009.
”Vanhusten huollon tavoitteena on, että budjettivuoden lopussa kunnassa asuvista vanhuksista (=yli 75-vuotias) elää kodinomaisissa olosuhteissa 92 % ”.

Kunnan toimintakertomuksessa vuodelta 2009 esitetään alla oleva taulukko ja todetaan, että valtuuston asettama tavoite on toteutunut ja vanhusten huolto tukee siten hyvin kuntastrategiaa.

Vuosi	vanhusten (> 75-vuotias) lukumäärä 31.12.	Kodinomaisissa olosuhteissa elävien lukumäärä ja % -osuus 31.12.		
		Talousarviotavoite	Toteutunut	
		%	Kpl	%
2007	200	90	170	85
2008	203	90	181	89
2009	204	92	188	92

Taulukon osoittama kehitys näyttää hyvältä ja valtuuston asettama tavoite on saavutettu vuonna 2009 ensimmäisen kerran tilaston esittämän kolmen vuoden aikana. Tarkastajana sinua kuitenkin askarruttaa tunnuslukujen taustalla olevat asiat ja lopulta se, onko valtuuston tahto todella toteutunut. Päätät selvittää asiaa perusteellisemmin ja hankkia lisäinformaatiota eri toimijoilta.

Muotoile selvitystyösi pohjaksi viisi tärkeintä kysymystä, joilla tarkastelet, mitä taulukon tunnusluvut kertovat ja mitä ne eivät ehkä kerro valtuuston tavoitteiden toteutumisesta.

Mitkä nämä kysymykset ovat (a) ja kenelle ne ensisijaisesti esittäisit (b)?

VASTAUS. Tavoitteiden saavuttamisen arvioinnin kannalta perusasia on,
onko tavoite todellisuudessa saavutettu ja jos on niin millä tavalla.

Konkreettisemmin keskeiset kysymykset ovat – listassa on myös pari ylimääräistä kysymystä.

1. Miten hyvin tilastoitu luku kuvaa todellisuutta?

Isoin kysymys on tavoitteen saavuttaminen todellisuudessa. Mahdollista on ns. luova laskenta ja erilaiset pelit, joilla saadaan raportoidut luvut näyttämään suotuisilta ja erilaisilta kuin mitä todellinen tilanne on. Luovaa laskentaa on esimerkiksi kodinomaisen olosuhteen uudenlainen määrittely.

2. Millaisia ulkoisvaikutuksia eli tavoitteiden ulkopuolisia positiivisia tai negatiivisia vaikutuksia on syntynyt?

Yhdelle vastuuyksikölle tai toiminnolle asetettuihin tavoitteisiin pyrkiminen voi aiheuttaa sekä negatiivisia että positiivisia vaikutuksia muissa toiminnoissa, sillä toiminnot ovat usein yhteydessä

toisiinsa. Tässä tapauksessa oleellista on sen selvittäminen, mitä muille vanhusten huollon yhteistyötahoille on tapahtunut, onko esimerkiksi hoitokuormaa siirtynyt omaisille.

3. Millaisia ponnistuksia on jouduttu tekemään tavoitteisiin pääsemiseksi?

Tavoitteen saavuttamisessa on oleellista myös selvittää, millaisia panostuksia sen saavuttamiseksi toimintoa hoitava vastuuyksikkö (toimiala, palveluyksikkö) on joutunut tekemään. Kyse on siis voimavarojen mitoittamisesta palvelutavoitteen mukaan. Tavoitteet voivat olla liian alhaisia ja toteutuvat itsestään. Yksikön johto saattaa jarruttella, jotta virheellinen resurssien mitoitus ei ilmenisi. Tavoitteet voivat myös olla liian korkeat.

4. Mitkä ovat palveluyksikön mahdollisuudet vaikuttaa tavoitteen saavuttamiseen?

Tavoitteellisessa toiminnassa aivan oleellinen piirre on, minkä verran vastuuyksikkö voi vaikuttaa tavoitteiden saavuttamiseen. Jos vastuuyksikön vaikutusmahdollisuudet ovat olemattomat tai vähäiset, tavoitteet eivät silloin koske vain tätä yksikköä. Tavoitteellisessa toiminnassa pitäisi selvittää, mihin asioihin vastuuyksikkö todella pystyy vaikuttamaan. Samalla pitäisi myös selvitellä, mitkä ovat muiden toimijoiden vaikutusmahdollisuudet. Vastata voi vain asioista, joihin voi vaikuttaa.

5. Ovatko vanhukset yleensä sopivia elämään kodinomaisissa olosuhteissa? Mihin vanhusten sijoittelu eri hoitomuotoihin kunnassa perustuu?

Vanhukset voivat olla liian huonokuntoisia elämään tällaisessa asumismuodossa, mutta palvelujen piiriin voi periaatteessa kuulua myös liian hyväkuntoisia. Kyse on palvelun osumatarkkuudesta.

6. Millainen on asiakastyytyväisyys? Miten kunta on selvittänyt vanhusten ja heidän läheistensä tyytyväisyyttä ja toiveita.

7. Miten vanhusten palvelujen laatua valvotaan ja millainen on kunnan laadunhallintajärjestelmä?

Kysymykset pitäisi esittää sen mukaan, mistä kukin vastaa. Keskeisiä haastateltavia ovat lautakunta, toimialajohto ja palvelukokonaisuuden johtaja.

7) tehtävä (1,4 pistettä) (noin 40 min.)

Liitteessä 3 on viiden kunnan talous- ja toimintatilastotietoja vuodelta 2008.

Tehtävänäsi on

a) Asettaa kunnat alla olevaan taulukkoon *paremmuusjärjestykseen*
- peruskoulujen taloudellisuuden mukaan
- vanhusten laitoshoidon taloudellisuuden mukaan

Vastaus:

Taloudellisuudella (lähes samassa merkityksessä käytetään myös käsitettä kustannustehokkuus, niinikään tuottavuus-käsitettä saatetaan käyttää samassa merkityksessä) tarkoitetaan oppikirjamääritelmän mukaan kustannusten ja suoritteiden suhdetta

$$\frac{\text{(kokonais)kustannukset}}{\text{suoritteet/tuotos}}$$

Laskelman tuloksena on suoritteen/tuotoksen yksikkökustannus.

Todellisen taloudellisuuden selvittämiseksi on tarkasteltava sekä kustannuspuolta että suorite/tuotospuolta. Käytännössä tehdyissä tulkinnoissa näyttää olevan kovasti ongelmia. Suoritepuolen ongelmat liittyvät oikean suoritteen nimeämiseen, kustannuspuolella siihen, mitä kustannustekijöitä otetaan mukaan.

Tietyn tehtävän taloudellisuutta tarkasteltaessa on ensiksikin päätettävä katsooko tehtävän taloudellisuutta a) kunnan kannalta ja b) yksittäisen palvelun(suorite/tuotos) kannalta.

Kunnan kannalta on kyse siitä, miten taloudellisesti se hoitaa tehtävän kokonaisuudessaan esim. järjestää peruskoulun oppivelvollisuusiässä oleville. Palvelun tuottamisen kannalta oleellista on se, miten tehokkaasti koulu tuottaa palvelun, jota peruskoulun tilastoissa mitataan opetustunneilla. Nämä näkökulmat vaikuttavat siihen, mitä jaettavaan ja jakajaan jakolaskussa tulee.

Tilastoissa jakajana käytetään erityisesti kolmea tekijää, asukasta, asiakasta tai suoritetta. Käytössä on myös muita tuotosta kuvaavia tekijöitä. Tällainen on esimerkiksi terveydenhuollossa käytettävä episodi.

Suoritteen tuottamisen kannalta edellä olevissa esimerkeissä kuvaa peruskouluissa opetustunti. Kyse on siitä, millaisella resurssilla rahalla mitattuna opetustunti tuotetaan. Mittarissa on mukana opetustunnin käyttämien resurssien käyttökustannukset(netto).

Kunnan kannalta taloudellisuutta taas kuvaa kustannukset oppilasta kohti: Kunnan velvollisuus on järjestää kaikille ao. iässä oleville peruskouluopetus. Kunnalle on ensisijaisen tärkeätä, miten taloudellisesti se tuottaa peruskoulun opetuksen kokonaisuudessaan. *Näillä näkökulmilla on merkitystä, sillä ne voivat olla ristiriitaisia, kuten alla oleva taulukko osoittaa*: kunnan opetustunnin kustannukset voivat olla alhaiset, mutta oppilaskohtaiset kustannukset korkeat - tai päinvastoin. Oppilaskohtaiset kustannukset ovat pienemmät, jos opetustunnilla on enemmän oppilaita eli ryhmäkoot ovat suuremmat. Teoreettisesti kyse on kiinteiden kustannusten jakamisesta useamman oppilaan kesken.

Kunnan toiminnan taloudellisuuden kannalta on siis rationaalista pyrkiä mahdollisimman alhaiseen oppilaan yksikkökustannukseen. Toinen asia on sitten se, miten tämä pyrkimys vaikuttaa opetuksen tavoitteiden saavuttamiseen. Peruskoulutyyppisessä toiminnassa, jossa kunnan tehtävä on tarjota koko ikäryhmälle tietty palvelu, voitaisiin erottaa ”suoritteen taloudellisuus” ja ”tehtäväkokonaisuuden taloudellisuus”.

Peruskoulu	Taloudelli-suutta mittaava mittari	Tunnusluku (mittarin osoittama euromäärä)		Taloudelli-suutta mittaava mittari	Tunnusluku (mittarin osoittama euromäärä)
Kunnan nimi	Käyttökust. netto/ opetustunti		Kunnan nimi	Käyttökust. netto/oppilas	
1. Harjavalta		86	Elimäki		6623
2. Hanko		87	Harjavalta		6817
3. Elimäki		102	Hanko		7109
4. Artjärvi		111	Artjärvi		8084
5. Espoo		112	Espoo		8227

Vanhusten laitoshoito eroaa edellisestä peruskouluesimerkistä. Kunnan on järjestettävä kaikille ao. ikäisille peruskoulu, mutta vanhusten laitoshoito on *yksi tapa hoitaa kunnan vastuulla olevia vanhuspalveluja.* Kunnan järjestämän laitoshoidon kustannukset voivat olla hyvinkin korkeat, mutta muiden vanhuspalvelujen kustannukset alhaiset. Vanhuspalvelut ovat palveluja, jotka tulevat apuun silloin kun vanhus niitä tarvitsee. Voi olla, että osa vanhuksista ei juurikaan tarvitse kunnan järjestämiä palveluja. Tilanne on siis toisenlainen kuin peruskoulussa, joka on järjestettävä jokaiselle oppivelvollisuusikäiselle.

Vanhusten laitoshoito	Taloudellisuutta mittaava mittari	Tunnusluku (mittarin osoittama euromäärä)
Kunnan nimi	Käyttökust. netto/hpv	
1. Artjärvi		91
2. Harjavalta		92
3. Hanko		117
4. Elimäki		144
5. Espoo		178

b) esittää millaisia tulkintoja on tehtävä, ts. selvitettävä tunnusluvuista ilmenemättömiä seikkoja, ennen kuin voidaan tehdä perusteltu päätelmä taloudellisuudesta. Esitä perustelut kummastakin esimerkkitapauksesta.

Koulupuoli:

1. Mittarissa käytetään käyttökustannukset(netto), jotka on laskettu vähentämällä käyttökustannuksista toiminnan tuotot. Toiminta saattaa näyttää taloudelliselta korkeista käyttömenoista huolimatta, jos koululla on ollut tuottoja. Kouluissa tuottojen merkitys ei yleensä ole kovin merkittävä.
2. Kuntien laskentakäytännöt. Tunnuslukuihin vaikuttavat keskushallinnon ja tukitoimintojen kustannusten vyöryttäminen ja sisäinen laskutus. Erityisesti tämä näkyy opetustiloista veloitettavista vuokrista.
3. Kiinteistöjen ikä ja käsittely kirjanpidossa.
4. Opetuksen monipuolisuus, oppiaineiden valinnaisuus ja annettu erityisopetus vaikuttavat kustannuksiin, olipa mittari em. kumpi tahansa.
5. Hajanainen taajamarakenne saattaa tuoda joko kouluverkkokustannuksia tai kuljetuskustannuksia.
6. Uuden opetusteknologian käyttö.
7. Henkilöstömenoihin vaikuttavat poissaolot ja sijaisjärjestelyt.
8. Henkilökunnan työkokemus ja palkkaustaso.
9. Keskitettävissä olevien palvelujen järjestäminen ja yhteistyö koulujen välillä.
10. Johdon ja hallinnon määrä ja rakenne.
11. Käytetty tuntikehys.

Vanhusten laitoshoito

1. Nettokäyttökustannuseroja saattaa aiheutua vanhusten tulotasoeroista ja niihin perustuvista asiakasmaksuista.
2. Kuntien laskentakäytännöt saattavat aiheuttaa vaihtelua kaikissa kuntien toiminnoissa.
3. Hoitolaitoksen ikä ja varustetaso saattaa aiheuttaa vaihtelua.
4. Vanhusten terveydentila.
5. Hoitopäivän sisältö.
6. Henkilöstömenoihin vaikuttavat poissaolot ja sijaisjärjestelyt.
7. Henkilökunnan työkokemus ja palkkaustaso.
8. Keskitettävissä olevien palvelujen järjestäminen ja yhteistyö koulujen välillä.
9. Johdon ja hallinnon määrä ja rakenne.

c) Tilaston luvut eivät kerro palvelujen vaikuttavuudesta. Erittele mahdollisia vaikuttavuuseroja em. palveluja kuvaavien lukujen taustalla.

Ensiksi pitää tietysti olla käsitys siitä, mitä vaikuttavuus on. Vaikuttavuus määritellään tutkimuksissa, mutta myös käytännön ohjeissa kolmella tavalla: 1) käytetyllä panoksessa saatu muutos (sairas terveeksi tai terveemmäksi) tai sen estäminen (terveydenhoito, estetään sairastumista, säilytetään olemassa oleva tila), 2) vaikutuksella asetettujen tavoitteiden saavuttamisen aste (esim. onko koulussa saavutettu oppimistavoitteet) tai 3) kykynä saada aikaan vaikutuksia.

Peruskoulun tavoitteena lienee asioiden oppiminen ja ihmisenä kasvaminen. Tietyillä palvelun toteuttamiseen liittyvillä seikoilla saattaa olla vaikutusta näiden tavoitteiden saavuttamiseen. Tällaisia saattaa olla mm.

- luokkakoot,
- valinnaisten opintojen määrä,
- tukiopetuksen määrä,
- toimitilojen taso ja turvallisuus,
- henkilökunnan palvelualttius.

Vanhusten laitoshoidon vaikuttavuudessa korostuu palvelujen järjestäminen siten, että vanhusten päivät sujuvat hyvin. Tällaiseen vaikuttavuuteen saattavat vaikuttaa mm.

- hoitoryhmien koko,
- henkilökunnan osaamisen taso ja palvelualttius,
- vapaehtoisten virikkeiden/aktiviteettien määrä,
- toimitilojen taso ja turvallisuus.

Oma mielenkiintoinen kysymys on taloudellisuuden ja vaikuttavuuden suhde. Kuntakäytännöstä tuttu on olettamus, että pyrkimys taloudellisuuteen heikentää vaikuttavuutta ja päinvastoin. Todellisuudessa varsin usein yhteys näyttää olevan kuitenkin sellainen, että kohtuullisen taloudellisesti hoidettu tehtävä on vaikuttavuudeltaan korkeatasoinen. Tämä selittyy usein hyvällä johtamisella ja palveluprosessien hallinnalla.