

**MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU**

**SUOMENLAHDEN MERIVARTIOSTON TOIMINNALLINEN TULOKSELLISUUS  
VUOSINA 2002–2005**

Pro Gradu

Kadettikersantti  
Matti Hägerström

73. Merikadettikurssi  
Merivartiolinja

Maaliskuu 2007

## MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi 73. Merikadettikurssi	Linja Merivartiolinja
Tekijä Kadettikersantti Matti Hägerström	
Tutkielman nimi <b>Suomenlahden merivartioston toiminnallinen tuloksellisuus vuosina 2002–2005</b>	
Oppiaine, johon työ liittyy Taktiikka	Säilytyspaikka Kurssikirjasto (MeriSK:n, MpKK:n ja RMVK:n kirjastot)
Aika Maaliskuu 2007	Tekstisivuja 75                      Liitesivuja 4
<b>TIIVISTELMÄ</b> <p>Rajavartiolaitoksen tuloksellisuutta ja sen kehittymistä koko organisaation osalta on edellisen kerran tarkasteltu vuonna 2002, jolloin tarkasteltava ajanjakso oli vuosien 1995–2001 välinen aika. Tämän tarkastelun jälkeen rajavartiolaitoksen tuloksellisuuden laskentajärjestelmän (RATU) laskentasäännöt tarkastettiin ja tällä hetkellä voimassa olevan laskentajärjestelmä on ollut käytössä sellaisenaan vuodesta 2002 lähtien.</p> <p>Tässä työssä tarkasteltiin Suomenlahden merivartioston toiminnallisen tuloksellisuuden kehitystä vuosien 2002–2005 välisenä aikana voimassa olevan RATU:n teoriapohjalta sekä pyrittiin löytämään mahdollisia kehittämisehdotuksia voimassa olevaan laskentajärjestelmään. Työn pääkysymys oli:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Antaako rajavartiolaitoksen tuloksellisuuden laskentajärjestelmä riittävät ja oikeat tiedot Suomenlahden merivartioston toiminnallisesta tuloksellisuudesta?</li></ul> <p>Pääkysymykseen haettiin vastausta seuraavien alakysymysten avulla:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Miten Suomenlahden merivartioston tuloksellisuus on kehittynyt vuosina 2002–2005?</li><li>- Mitkä tekijät ovat vaikuttaneet tuloksellisuuden kehittymiseen?</li></ul> <p>Työssä pyrittiin selvittämään, vastaako RATU:n toiminnallisen tuloksellisuuden laskenta valtionhallinnon nykyisen toiminnallisen tuloksellisuuden laskennan vaatimuksia eli mittaako tuloksellisuuden laskentajärjestelmä oikeita asioita ja onko mittareiden herkkyydet ja painotussuhteet oikein määritelty?</p>	

Työ rajattiin käsittelemään Suomenlahden merivartioston operatiivisen näkökulman toiminnallista tuloksellisuutta jättäen työn ulkopuolelle tekninen – ja henkilöstönäkökulma, kannattavuus sekä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointi.

Työ oli kvalitatiivinen tutkimus, jossa yhtenä aineistonkeruumenetelmänä käytettiin asiantuntijahaastatteluja. Työtä varten haastateltiin seitsemää eri asiantuntijaa Suomenlahden merivartiostosta. Tärkein tutkimusmateriaalin lähde oli kuitenkin rajavartiolaitoksen johdon tietojärjestelmä (RJT), josta saatiin tarkasteltavan ajanjakson tulos – ja panostiedot. Sen tukena tutkimuksessa käytettiin hyväksi vuotuisia toimintakertomuksia. Kerättyjen dokumenttien ja haastattelujen analysoinnissa käytettiin hyväksi sisällönanalyysia, jonka avulla kerätty materiaali kyettiin järjestämään tiiviiseen ja selkeään muotoon kadottamatta kuitenkaan sen sisältämää informaatiota.

Tutkimuksessa havaittiin, että tuloksellisuuden laskentajärjestelmän peruseriaatteita ei tunneta kovinkaan hyvin Suomenlahden merivartioston eri johtoportaisissa. Järjestelmässä on ollut ongelmia ja vartioston eri toimipisteet ovat joutuneet pitämään rinnakkaisia seurantatilastoja, mutta tiedonsiirto-ongelmat on pyritty ratkaisemaan vuoden 2007 alussa. Tutkimuksessa todettiin, että Suomenlahden merivartioston tuloksellisuutta laskettaessa tulisi huomioida vain hallintoyksikön omasta toiminnasta riippuvat tapahtumat ja suoritteet. Näin asia ei ole kuitenkaan ollut tarkasteltava ajanjaksona. Tämän lisäksi työssä ehdotettiin meripelastus – tulosalueella suorituskyky- ja saatavuustunnuslukujen painoarvojen lisäämistä jättämällä henkilöiden suorittamat arvioinnit pienemmälle painoarvolle.

Kokonaisuutena voidaan kuitenkin todeta, että tuloksellisuuden laskentajärjestelmä Suomenlahden merivartioston osalta on pääsääntöisesti onnistuneesti rakennettu ja sen avulla kyetään osoittamaan tilivelvollisuuden toteutuminen. Rajavartiolaitosta voidaankin pitää yhtenä tuloksellisuuden mittaamisen edelläkävijänä Suomessa, koska peruseriaatteet tähän järjestelmään on luotu jo 1990-luvun alkupuolella ja vielä 2000-luvulla laskentajärjestelmä vastaa valtionhallinnon asettamiin tiukentuneihin vaatimuksiin tuloksellisuuden määrittämisestä.

**AVAINSANAT:**

Tuloksellisuus, laadunhallinta, tuottavuus, taloudellisuus

# **SUOMENLAHDEN MERIVARTIOSTON TOIMINNALLINEN TULOKSELLISUUS VUOSINA 2002–2005**

<b>1 JOHDANTO</b>	<b>1</b>
1.1 Tutkimuksen tausta	1
1.2 Tutkimustehtävä, tavoite sekä tutkimuksen viitekehys	1
1.3 Tutkimuksen rajaus, tutkimusote ja tutkimusmenetelmät	3
1.4 Tuloksellisuuden mittaaminen, Balanced Scorecard (BSC)	5
1.5 Tutkimuksen rakenne	7
1.6 Määritelmät	8
<b>2 TULOSOHJAUS VALTIONHALLINNOSSA</b>	<b>9</b>
2.1 Suomen valtionhallinnon tulosohjaus ja tilivelvollisuus	9
2.1.1 Tuloksellisuus käsitteenä	10
2.1.2 Vaatimukset toiminnallisen tuloksellisuuden mittaamiselle	11
2.2 Tulosohjaus sisäasiainministeriössä	13
2.3 Tulosjohtaminen rajavartiolaitoksessa	15
<b>3 RAJAVARTIOLAITOKSEN TULOKSELLISUUDEN LASKENTAJÄRJESTELMÄN TAUSTA JA LÄHTÖKOHDAT</b>	<b>17</b>
3.1 Perusperiaatteet laskentajärjestelmässä	17
3.2 Rajavartiolaitoksen laskentajärjestelmän käyttö tulosjohtamisessa ja tulosseurannassa	20
<b>4 SUOMENLAHDEN MERIVARTIOSTO</b>	<b>23</b>
4.1 Toimintaympäristön muutokset 2002–2005	23
4.2 Lakisääteiset tehtävät	25
<b>5 SUOMENLAHDEN MERIVARTIOSTON TULOKSELLISUUS</b>	<b>27</b>
5.1 Rajavalvonta	27
5.1.1 Panos- ja tuotostiedot	28
5.1.2 Laadunhallinta	29
5.1.3 Tuottavuus	32
5.1.4 Taloudellisuus	33

5.1.5 Rajavalvonnan kokonaistuloksellisuus	35
5.2 Rajatarkastus	37
5.2.1 Panos- ja tuotostiedot	37
5.2.2 Laadunhallinta	39
5.2.3 Tuottavuus	41
5.2.4 Taloudellisuus	42
5.2.5 Rajatarkastuksen kokonaistuloksellisuus	43
5.3 Meripelastus	46
5.3.1 Panos- ja tuotostiedot	47
5.3.2 Laadunhallinta	48
5.3.3 Tuottavuus	50
5.3.4 Taloudellisuus	51
5.3.5 Meripelastuksen kokonaistuloksellisuus	52
5.4 Sotilaallinen maanpuolustus	55
5.4.1 Panos- ja tuotostiedot	56
5.4.2 Laadunhallinta	57
5.4.3 Tuottavuus	58
5.4.4 Taloudellisuus	59
5.4.5 Sotilaallisen maanpuolustuksen kokonaistuloksellisuus	60
5.5 Suomenlahden merivartioston operatiivisen toiminnan kokonaistuloksellisuus	63
5.5.1 Kokonaislaadunhallinta	63
5.5.2 Kokonaistuottavuus	64
5.5.3 Kokonaistaloudellisuus	65
5.5.4 Kokonaistuloksellisuus	66
<b>6 YHDISTELMÄ</b>	<b>69</b>
6.1 Tutkimustulokset ja kehittämissuositukset	71
6.2 Tutkimustulosten arviointi	74
6.3 Esitykset jatkotutkimukselle	75
<b>VIITTEET</b>	<b>76</b>
<b>LÄHTEET</b>	<b>83</b>
<b>LIITTEET</b>	<b>87</b>

# SUOMENLAHDEN MERIVARTIOSTON TOIMINNALLINEN TULOKSELLISUUS VUOSINA 2002–2005

## 1 JOHDANTO

### 1.1 Tutkimuksen tausta

Rajavartiolaitoksen tehtävät pyritään hoitamaan mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella (=tuloksellisella) tavalla. Tulokellinen tehtävien hoito edellyttää rajavartiolaitokselta asiakkaidensa ja yhteiskunnan tarpeiden ja palveluodotusten tyydyttämistä sekä kansainvälisten velvoitteiden täyttämistä. Lisäksi tehtävät on pyrittävä hoitamaan mahdollisimman tuottavasti ja taloudellisesti. Tätä tehtävien hoidon kokonaisuunnistumista tukemaan ja tuloksellisuuden luotettavaa seurantaa varten on kehitetty *rajavartiolaitoksen tuloksellisuutta tukeva laskentajärjestelmä, RATU*.<sup>1</sup>

Rajavartiolaitoksessa tuloksellisuuden kehittymistä koko organisaation osalta on tarkasteltu edellisen kerran vuonna 2002, jolloin tarkasteltavana ajanjaksona oli 1995–2001 välinen aika. Edellisen tutkimuksen jälkeen RATU:n laskentasäännöt tarkastettiin ja tällä hetkellä voimassa oleva laskentajärjestelmä on ollut käytössä vuodesta 2002 alkaen. Tässä tutkimuksessa selvitetään voimassa olevan RATU:n teoriapohjalta Suomenlahden merivartioston toiminnallisen tuloksellisuuden kehitys vuosina 2002–2005.

### 1.2 Tutkimustehtävä, tavoite sekä tutkimuksen viitekehys

Pro Graduni otsikko on ”Suomenlahden merivartioston toiminnallinen tuloksellisuus vuosina 2002–2005”.

Tutkimukseni pääkysymys on:

- Antaako rajavartiolaitoksen tuloksellisuuden laskentajärjestelmä riittävät ja oikeat tiedot Suomenlahden merivartioston toiminnallisesta tuloksellisuudesta?

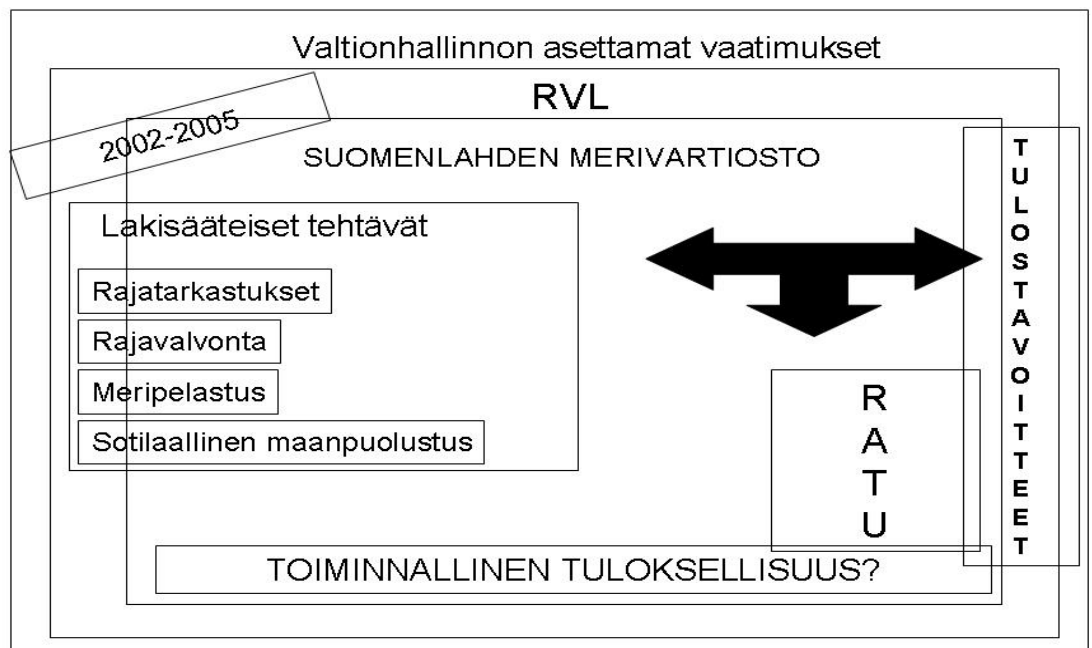
Pääkysymykseen haetaan vastausta seuraavien alakysymysten avulla:

- Miten Suomenlahden merivartioston tuloksellisuus on kehittynyt vuosina 2002–2005?
- Mitkä tekijät ovat vaikuttaneet tuloksellisuuden kehittymiseen?

Tutkimuksessa pyritään selvittämään, vastaako RATU:n toiminnallisen tuloksellisuuden laskenta valtionhallinnon nykyisen toiminnallisen tuloksellisuuden laskennan vaatimuksia. Käytännössä siis haetaan vastausta siihen, että mitaako tuloksellisuuden laskentajärjestelmä oikeita asioita ja onko mittareiden herkkydet ja painotussuhteet oikein määriteltä? (=Voidaanko tilivelvollisuuden toteutuminen osoittaa RATU:n avulla).

Tutkimuksessa pyritään löytämään myös kehittämissuhteita nykyiseen laskentajärjestelmään.

Kuvio 1: Tutkimuksen viitekehys



Suomenlahden merivartioston toimintaa ja tuloksellisuutta ohjaa ylempien johtoportaiden määräykset ja toimintaohjeet. Merivartiosto toteuttaa laissa sille määrättyjä tehtäviään rajavartiolaitoksen johdon linjausten mukaan. Rajavartiolaitos ja sen esikunta, joka samalla toimii sisäasiainministeriön rajavartio-osastona toteuttaa lakisääteisiä tehtäviään ministeriön ja valtionhallinnon linjausten mukaan. Jokainen vartiosto pyrkii suorittamaan lakisääteiset tehtävät mahdollisimman tuloksekkaalla tavalla. Jotta rajavartiolaitoksen tuloksellisuutta pystyttäisiin seuraamaan ja tarvittaessa osoittamaan sen kehitys, käytetään siinä apuna varta vasten rajavartiolaitoksen tarpeiden mukaan kehitettyä tuloksellisuuden laskentajärjestelmää, RATU:a.

Tuloksellisuuden laskentajärjestelmän avulla raportoidaan ministeriölle ja edelleen valtionhallinnolle, kuinka tuloksekkaasti rajavartiolaitos on suoriutunut tehtävistään. Tässä tutkimuksessa paneudutaan Suomenlahden merivartioston toiminnalliseen tuloksellisuuteen, jonka analysoinnissa käytetään hyväksi rajavartiolaitoksessa tällä hetkellä voimassa olevaa versiota tuloksellisuuden laskentajärjestelmästä.

### 1.3 Tutkimuksen rajaus, tutkimusote ja tutkimusmenetelmät

Tutkimuksessa tarkastellaan Suomenlahden merivartioston operatiivisen näkökulman toiminnallista tuloksellisuutta rajavartiolaitoksen tuloksellisuutta tukevan laskentajärjestelmän (RATU) sekä ”valtionhallinnon yleinen teoria toiminnallisen tuloksellisuuden määrittämiselle” teoriapohjien näkökulmista. Näiden lisäksi tutkimuksen teoriapohjaa tukee Balanced Scorecard-mittariston viitekehyksen esittely tutkimuksen alussa, joka on hyvin samankaltainen rajavartiolaitoksen laskentajärjestelmän kanssa.

Tutkimuksen ulkopuolelle on jätetty tekninen - ja henkilöstönäkökulma, kannattavuus sekä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointi. Tutkimuksen aikarajaus on perusteltu, koska rajavartiolaitoksen laskentajärjestelmä uudistui vuoden 2001 jälkeen toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten takia. Vuoteen 2005 tutkimus päätettiin rajattavan siksi, että tätä työtä aloitettaessa oli ko. vuosi viimeinen, josta oli saatavissa koko vuoden panos – ja tuotostiedot.

Tämän tutkimuksen tarkoitus on olla kartoittava ja osittain myös selittävä. Työssä selvitetään vähän tunnettuja ilmiöitä ja samalla etsitään selityksiä eteen tuleville ongelmille. Tutkimuksessa käytetään kvalitatiivista eli laadullista tutkimusotetta, jotta lukijalle saadaan luotua selkeä kuva



Suomenlahden merivartioston nykytilasta ja tuloksellisuuden kehittymisestä. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa on tavoitteena ymmärtää tutkittavaa kohdetta.<sup>2</sup> Kvalitatiiviselle tutkimukselle on ominaista, että tutkimus on luonteeltaan kokonaisvaltaista tiedon hankintaa, siinä suositaan ihmistä tiedon keruun instrumenttina ja käytetään laadullisia metodeja aineiston hankinnassa, kuten teemahaastatteluja.<sup>3</sup>

Laadullisen tutkimuksen yleisimpiin aineistonkeruumenetelmiin lukeutuvat haastattelut, kyselyt, havainnointi ja erilaisiin dokumentteihin perustuva tieto. Niitä voidaan käyttää joko vaihtoehtoisina, rinnakkain tai eri tavoin yhdisteltynä tutkittavan ongelman, mutta myös tutkimusresurssien mukaan. Vaikka tämä työ onkin laadullista tutkimusta, niin edellä mainittuja aineistonkeruumenetelmiä voidaan käyttää myös määrällisessä, eli kvantitatiivisessa tutkimuksessa.<sup>4</sup> Tässä työssä tärkeimmät aineistonkeruumenetelmät ovat haastattelut sekä eri dokumentteihin perustuva tieto. Haastattelulla tässä työssä tarkoitetaan teemahaastattelua, jossa tutkija on esittänyt kysymykset suullisesti ja merkinnyt tiedonantajan vastaukset muistiin. Teemahaastattelussa edetään tiettyjen keskeisten etukäteen valittujen teemojen ja niihin liittyvien tarkentavien kysymysten varassa.<sup>5</sup> Haastatteluja käytetään työssä siksi, koska ne ovat joustavia ja niiden avulla kyetään oikaisemaan tutkijalle syntyneitä väärinkäsityksiä. Samalla päästään käymään keskustelua juuri niiden asiantuntijoiden kanssa, joilla on paras tieto tutkittavasta asiasta.<sup>6</sup>

Koko tutkimuksessa, niin haastattelujen kuin asiakirjojen ja muun kirjallisuuden analysoinnissa on käytetty sisällönanalyysiä menettelytapana, jonka avulla kerättyä informaatiota on saatu analysoitua systemaattisesti ja objektiivisesti. Sisällönanalyysillä on saatu kerätty aineisto järjestetyksi johtopäätösten tekoa varten.<sup>7</sup> Sisällönanalyysillä yleisesti pyritään järjestämään aineisto tiiviiseen ja selkeään muotoon kadottamatta sen sisältämää informaatiota. Laadullisen aineiston analysoinnin tarkoituksena on informaation lisääminen, koska hajanaisesta aineistosta pyritään luomaan mielekästä, selkeää ja yhtenäistä informaatiota.<sup>8</sup>

Laadullinen analyysi koostuu kahdesta eri vaiheesta, havaintojen pelkistämisestä ja arvoituksen ratkaisemisesta. Tämän tyyppisen erottelun voi kuitenkin tehdä vain analyttisesti ja käytännössä nämä edellä mainitut vaiheet nivoutuvat toisiinsa.<sup>9</sup> Havaintojen pelkistäminen voidaan jakaa kahteen osaan, aineiston tarkasteluun tietyistä näkökulmasta ja saadun havaintomäärän karsimiseen yhdistämällä.<sup>10</sup> Arvoituksen ratkaisemisella tarkoitetaan sitä, että tuotettujen

johtolankojen ja käytettävissä olevien vihjeiden pohjalta tehdään merkitystulkinta tutkittavasta ilmiöstä.<sup>11</sup>

Sisällönanalyysi nähdään nykyisin yhdeksi laadullisen aineiston analyysimenetelmäksi. Laadullisen aineiston analyysia ei yleensä nähdä tutkimusprosessin viimeisenä vaiheena vaan tutkimus on luonteeltaan syklistä ja aineiston analysointi alkaa jo aineiston keruun alkuvaiheessa. Kvalitatiivisissa sisällönanalyysissa luokittelukategoriat kehittyvät ja muuttuvat analyysiprosessin aikana ja mahdollisen lisäaineiston keruun myötä. Analyysiprosessi on luonteeltaan systemaattista ja koko aineiston kattavaa, muttei kuitenkaan jäykkää ja etukäteen määriteltyjä luokitusluokkia noudattavaa. Luokittelun toteuttaminen perustuu vertailuun. Vertailua ja vastakkainasettelua käytetään koko analyysin ajan aineiston luokittelussa aineiston kategorioihin.<sup>12</sup>

Kvalitatiivinen aineistonanalyysi on luonteeltaan myös varsin eklektistä eli käytetään hyväksi osia toisista teorioista<sup>13</sup>, koska siinä ei ole olemassa yhtä ainoaa oikeaa tapaa tehdä luokittelukategorioita eikä toiseen aineistoon kehitetty luokittelujärjestelmä sovi toisenlaiseen aineistoon. Tutkijat ovatkin olleet varsin varovaisia tutkimusproseduureja koskevien ohjeiden tai standardoinnin kanssa ja korostaneet yksittäisen tutkijan luovaa työskentelyä luokittelun kehittämisessä.<sup>14</sup>

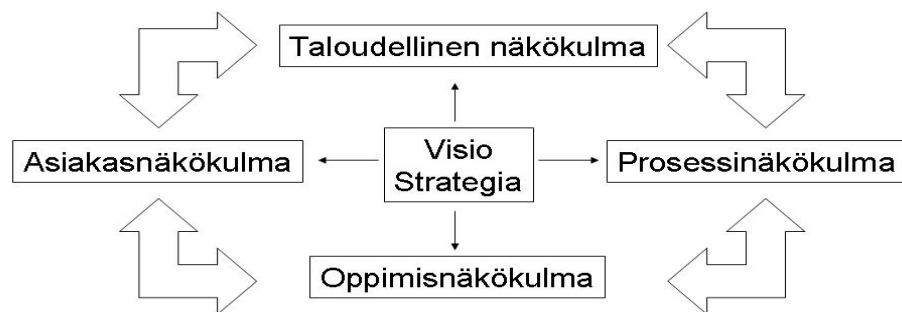
#### 1.4 Tuloksellisuuden mittaaminen, Balanced Scorecard (BSC)

Kuten tutkimuksessa myöhemmin tuodaan ilmi, niin rajavartiolaitoksen tuloksellisuuden mittaamisjärjestelmä on hyvin samankaltainen kuin Pohjois-Amerikassa David P. Nortonin ja Robert S. Kaplanin 1990-luvun alussa kehittämä tasapainotettu mittaristo, Balanced Scorecard. Heidän mielestään sen hetkiset tuloksellisuuden mittarit olivat liian yksipuolisia ja eivätkä mittarit huomioineet tarpeeksi monipuolisesti yritysten toimintaa. Osa mittareista keskittyi pelkästään taloudelliseen ja osa operatiiviseen puoleen. Tämän ongelman ymmärsivät myös yritysten johtajat, jotka halusivatkin tuloksellisuuden mittaamisjärjestelmän, jossa huomioitaisiin molemmat, sekä operatiivinen että taloudellinen puoli. Yhdessä kahdentoista amerikkalaisen suuryrityksen kanssa Kaplan ja Norton kehittivät vuoden kestäneen tutkimusprojektin aikana tasapainotetun mittariston, BSC:n.<sup>15</sup>

Mittaristo antaa yrityksen johdolle nopean, mutta myös laajan kuvan yrityksen tilasta ja toiminnasta sekä menneisyydestä että toimista, jotka vaikuttavat tulevaisuuteen.<sup>16</sup> Vaikka BSC alun perin oli suunniteltu pelkästään voittoa tuottaville yksityisyrittäjille, on sen eri versioita omaksuttu käyttöön myös useissa eri julkisyhteisöissä ympäri maailman.<sup>17</sup> BSC:n alkuperäinen idea oli toimia monipuolisena mittaamisjärjestelmänä ja yrityksen johdon strategisena seurantajärjestelmänä, mutta siitä on aikojen saatossa kehittynyt myös strateginen johtamisjärjestelmä.<sup>18</sup>

Balanced Scorecardin lähtökohtana on yrityksen visio ja strategia, joiden ympärille on rakennettu neljä eri näkökulmaa: taloudellinen –, asiakas –, prosessi – sekä oppimisen ja kehittymisen näkökulma. Näkökulmat rajattiin näihin edellä mainittuihin, jotta mittareiden määrä ei kasvaisi liian suureksi ja näin ollen liikkeenjohto pystyisi keskittymään kaikista kriittisimpään ja olennaisimpaan tietoon.<sup>19</sup>

Kuvio 2: Kaplanin ja Nortonin Balanced Scorecard -viitekehys



Lähde: [www.vopla.fi/bsc](http://www.vopla.fi/bsc). Viitattu 2.12.2006

Mittarit ja näkökulmat johdetaan yrityksen strategiasta ja visiosta. Mittaamisjärjestelmänä BSC keskittyy mittareiden, jotka ovat johdettu edellä mainituista näkökulmista, kehittämiseen ja valintaan. Mittareita valittaessa olisi tärkeää, että ne olisivat rahamääräisiä ja ei-rahamääräisiä, ulkoisia ja sisäisiä, liittyisivät menneisyyteen ja tulevaisuuteen sekä ne olisivat pitkän ja lyhyen aikavälin mittareita. Valittujen näkökulmien ja mittareiden välillä olisi tärkeää säilyttää

tasapaino. Lisäksi mittareiden valinnassa tulisi kiinnittää huomiota niiden välisiin syy – ja seuraussuhteisiin.<sup>20</sup>

Ajatuksena taustalla on se, että yrityksen työntekijät saataisiin panostamaan yhteiseen päämäärään. Aikaisemmin yrityksen johto ehkä tiesi, millainen lopputuloksen tulisi olla, mutta he eivät osanneet kertoa työntekijöilleen millaisin toimenpitein tähän päästäisiin. Balanced Scorecardin avulla Kaplanin ja Nortonin mielestä tällaista ongelmaa ei enää olisi.<sup>21</sup>

### 1.5 Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen ensimmäisessä luvussa tutkija perustelee tutkimuksen tarpeen ja rajauksen, tuo esille työn teoriapohjat sekä esittelee ne menetelmät, joita tutkija käyttää hyväksi tutkimustyössään. Toisessa ja kolmannessa luvussa tutkija pyrkii selvittämään lukijalle työn taustalla vaikuttavat valtionhallinnon ja rajavartiolaitoksen omat toimintaa ohjaavat periaatteet ja ohjeet, joiden avulla Suomenlahden merivartioston tuloksellisuutta voidaan tarkastella tarkemmin.

Neljännessä luvussa tutkija esittelee sen toimintaympäristön, missä Suomenlahden merivartiosto toimii vuoden jokaisena päivänä sekä rajavartiolaitoksen lakisääteiset tehtävät, jotka Suomenlahden merivartiosto pyrkii suorittamaan mahdollisimman tuloksekkaasti haastavasta toimintaympäristöstä riippumatta. Viidennessä luvussa tutkija pureutuu yksityiskohtaisesti Suomenlahden merivartioston operatiivisen toiminnan tuloksellisuuteen ottaen huomioon laadunhallinnan, tuottavuuden, taloudellisuuden. Rajavalvonta, rajatarkastukset, meripelastus ja sotilaallinen maanpuolustus on jaettu omiin kokonaisuuksiin ja näitä jokaista kokonaisuutta tarkastellaan sekä panostietojen että indeksoitujen lukuarvojen valossa.

Viimeisessä luvussa tutkija esittelee työnsä tärkeimmät johtopäätökset ja tutkimustulokset. Samalla tutkija pyrkii arvioimaan tutkimuksensa luotettavuutta sekä esittelee mahdolliset jatkotutkimustarpeet.

## 1.6 Määritelmät

**Henkilötyövuosi (HTV)** koostuu palkallisten palveluksessa olopäivien lukumäärästä siten, että 365 päivästä kertyy yksi henkilötyövuosi (karkausvuonna 366).<sup>22</sup>

**Kannattavuus** ja kustannusvastaavuus muodostuvat maksullisesta toiminnasta saatujen myyntituottojen ja tuotannon tekijöiden käytöstä aiheutuneiden kustannusten erotuksena ja suhteena.<sup>23</sup>

**Laadunhallinta** mittaa loppusuoritteiden ja muiden toiminnan tulosten sekä vaikutusten suhdetta yhteiskunnallisiin ja kansainvälisiin tarpeisiin, odotuksiin ja velvoitteisiin.<sup>24</sup>

**Taloudellisuus** mittaa loppusuoritteiden määrän suhdetta niiden tuottamiseen käytettyjen määrärahojen määrään.<sup>25</sup>

**Toiminnallinen tehokkuus** on viraston resurssien käytön ja toimintojen järjestämisen tehokkuutta tarkasteltava kokonaisnäkökulma, joka muodostuu taloudellisuudesta ja tuottavuudesta sekä maksullisen toiminnan kannattavuudesta sekä viraston ja muiden rahoittajien yhteisesti rahoittaman toiminnan kustannusvastaavuudesta.<sup>26</sup>

**Toiminnallinen tuloksellisuus** kuvaa viraston oman toiminnan aikaansaannoksia ja toiminnan tehokkuutta. Se koostuu seikoista, joihin yksittäisen viraston tai laitosten johtamisella voidaan vaikuttaa. Tuloksellisuus koostuu toiminnallisesta tehokkuudesta, tuotoksista ja laadunhallinnasta sekä henkisten voimavarojen hallinnasta.<sup>27</sup>

**Tuottavuus** mittaa loppusuoritteiden määrän suhdetta niiden tuottamiseen käytetyn työpanoksen määrään.<sup>28</sup>

## 2 TULOSOHJAUS VALTIONHALLINNOSSA

### 2.1 Suomen valtionhallinnon tulosohejaus ja tilivelvollisuus

Valtionhallinto asettaa omat vaatimuksensa sen eri hallinnonalojen tulosohejaukselle. Suomessa vaatimukset ovat kehittyneet sitten 1990-luvun, mutta niin on myös suomalainen yhteiskuntakin. Vuonna 2004 uudistetun talousarviolainsäädännön tarkoituksena on ollut merkittäväällä tavalla terävöittää hallinnon tulosohejausta ja tilivelvollisuutta. Parempi tulosohejaus ja tilivelvollisuus edellyttävät käytännössä mm. valtion tilinpäätösraportoinnin uudistamista sekä tilivelvollisuuden toteuttamiseen liittyvien menettelyjen samoin kuin laskentatoimen ja johtamisen kehittämistä.<sup>29</sup>

Tulosohejausta on valtionhallinnossa sovellettu runsaan vuosikymmenen ajan. Tavoitteena on ollut tehostaa julkisten palvelujen tuotantoa ja virastojen toimintaa. Alkuvaiheessa uudistus toteutui lähinnä budjettiuudistuksena. Siirtymällä yhteen toimintamäärärahaan haluttiin korostaa virastojen toiminnallista vapautta, toiminnan taloudellisuutta ja tuloksia koskevaa vastuuta. Määrärahan muuttaminen siirtomäärärahaksi toi toiminnan suunnitteluun ja ohjaukseen pitkäjänteisyyttä. Voimavarojen vapaamman käytön vastapainona tulee virastojen kuitenkin sopia vuosittaisista tulostavoitteista ministeriön kanssa sekä järjestää tavoitteiden toteutumisen seuranta ja raportointi.<sup>30</sup>

Virastojen ja tässä tapauksessa rajavartiolaitoksen tuloksellisuuteen ja sen raportointiin liittyvät suuret linjaukset tulevat talousarviolaista ja talousarvioasetuksesta. Talousarviolain 12 §:ssä sanotaan:

*”Virastojen ja laitosten on suunniteltava toimintaansa ja talouutansa sekä tuloksellisuuttaan usean vuoden aikavälillä. Ministeriöiden on suunniteltava toimialansa toiminnan vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä.”*<sup>31</sup>

Saman lain 21 §:ssä ohjeistusta tarkennetaan seuraavalla tavalla:

*”Viraston ja laitoksen tulee antaa tilinpäätöksessä ja tulostavastuun toteuttamista varten laadittavassa toimintakertomuksessa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion*

*noudattamisesta sekä viraston ja laitoksen tuotoista ja kuluista, taloudellisesta asemasta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva).”<sup>32</sup>*

### 2.1.1 Tuloksellisuus käsitteenä

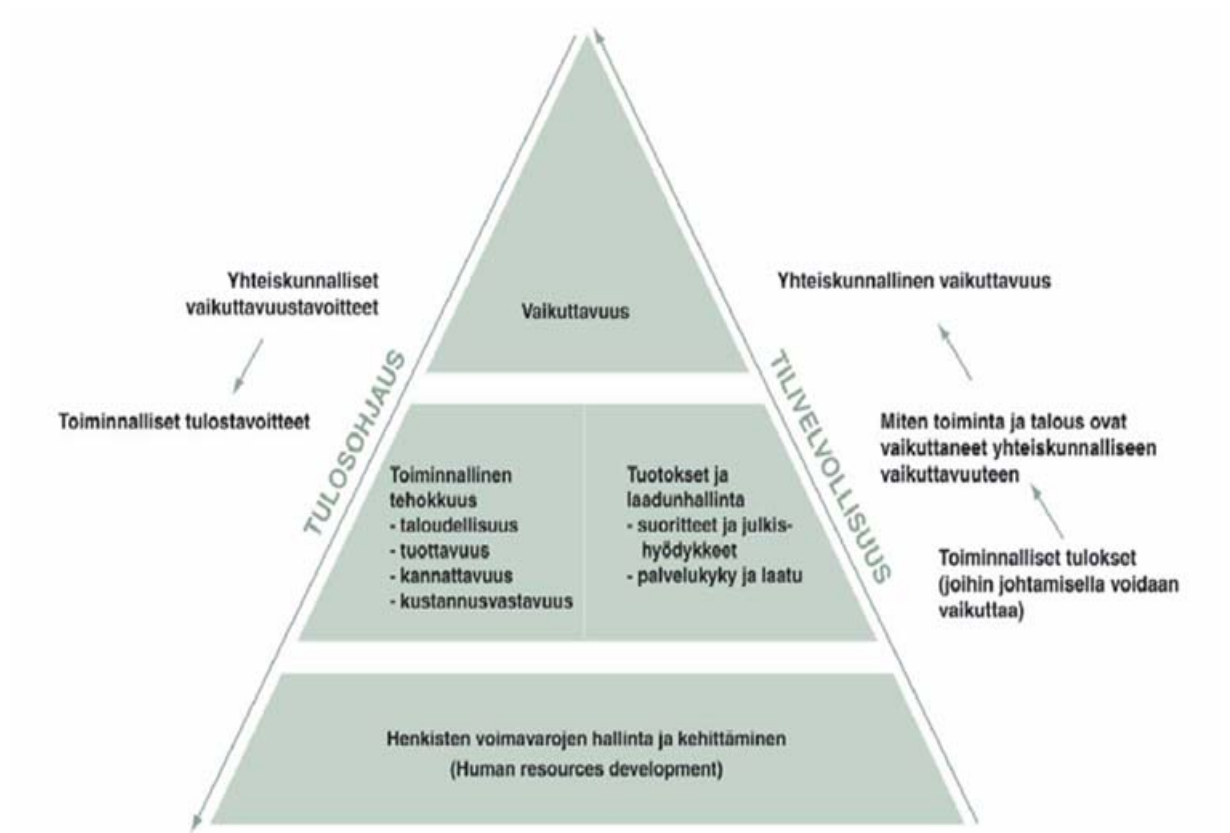
Talousarviosäännöksissä tuloksellisuuden peruskriteerit on määritelty uudelleen. Tuloksellisuuden peruskäsitteistä on erotettu selkeästi laaja-alainen yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja toiminnallinen tuloksellisuus, johon viraston tai laitoksen johtamisella voidaan välittömästi vaikuttaa. Toiminnallinen tuloksellisuus on jaettu kolmeen peruskriteeriin: Toiminnallinen tehokkuus, tuotokset ja laadunhallinta sekä henkisten voimavarojen hallinta. Tuloksellisuuden peruskäsitteet, joita käyttäen julkista toimintaa arvioidaan ja tuloksia raportoidaan, muodostuvat siten neljästä peruskriteeristä.<sup>33</sup>

- yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta
- toiminnallisesta tehokkuudesta
- tuotoksista ja laadunhallinnasta
- henkisten voimavarojen hallinnasta

Toiminnan tuloksellisuutta koskeva peruskriteeri on määritelty valtion tulosohjaus- ja tilivelvollisuushankkeen yhteydessä seuraavalla tavalla: *”Toiminnallinen tuloksellisuus puolestaan koostuu tavoitteista, joihin viraston tai laitoksen omalla toiminnalla ja sen johtamisella voidaan välittömästi vaikuttaa.”* Toiminnallisen tuloksellisuuden perusteet jakautuvat edelleen seuraavasti.<sup>34</sup>

- Toiminnallinen tehokkuus, johon sisältyvät toiminnan taloudellisuus, tuottavuus ja kannattavuus maksullisen palvelutoiminnan osalta
- Tuotokset ja laadunhallinta
- Henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen

Kuvio 3: Tuloksellisuuden kolmio



Lähde: Tulosoajauksen käsikirja 2/2005

Olennaista näissä tuloksellisuuden kriteereissä on havaita, että toiminnan tuloksellisuus muodostuu eri osa-alueiden yhteisvaikutuksesta. Lisäksi hyvin toimivassa tulosoajauksessa tunnuslukuja käytetään mittaamisen apuna kaikilla tuloksellisuuden osa-alueilla. Tuloksellisuuden peruskriteerit ovat lähtökohtana tulostavoitteiden asettamisessa, virastojen tuloraportoinnissa ja valtion tilinpäätösraportoinnissa eduskunnalle.<sup>35</sup>

### 2.1.2 Vaatimukset toiminnallisen tuloksellisuuden mittaamiselle

Talousoarvioasetuksessa määrätään seuraavalla tavalla talousoarvioehdotuksen sisällöstä:

*”Toiminnallista tuloksellisuutta koskevat tavoitteet eritellään määrärahoja ja tuloarvioita ja muita talousoarvion päätösosia koskevien ehdotusten perustelemiseksi 65 §:ssä tarkoitettuja toiminnallista tehokkuutta, tuotoksia ja laadunhallintaa sekä*



*tarvittaessa henkisten voimavarojen hallintaa ja kehittymistä koskeviin tavoitteisiin. Tulostavoitteet esitetään käyttämällä mahdollisuuksien mukaan tunnuslukuja, joita täydennetään tarpeen mukaan laadullisesti ilmaistuilla tavoitteilla”<sup>36</sup>*

Tulostavoitteille voidaan asettaa monia vaatimuksia. Hyviä tulostavoitteita ovat mm.<sup>37</sup>

- viraston tai toimintakokonaisuuden perustehtäviin kytkeytyviä ja niistä johdettuja
- strategisia, toiminnan kannalta olennaisia ja vaikuttavia
- selkeitä, kaikille ymmärrettäviä
- konkreettisia, operationaalisia
- arvioitavia, mitattavia ja aikaan sidottuja
- mielellään vertailtavia (ajallisesti ja toisaalta samankaltaisten yksiköiden välillä)
- viraston vaikutettavissa olevia
- realistisia, mutta haastavia
- hyväksyttäviä
- kattavat mahdollisimman suuren osan toiminnasta, mutta osoittavat toisaalta prioriteetteja, asioiden tärkeysjärjestystä

Tulostavoitteiden olennaisuuden ja hallittavuuden kannalta keskeinen periaate tulisi olla, että tavoitteita asetettaisiin mieluiten vähän kuin paljon. Hyvillä tulostavoitteilla kuvataan tulosta, ei tekemistä eikä toimenpiteitä.<sup>38</sup>

Tulosohjauksen keskeisenä käytännön haasteena on ollut tulosten arviointi ja mittaaminen mahdollisimman selkeällä ja luotettavalla tavalla. Siksi tulosten kuvaamista hyvien tunnuslukujen avulla pidetään tavoiteltavana. Eduskunnan taholta on tuotu painokkaasti esiin vaatimus konkretisoida tavoitteita ja tuloksellisuusraportointia tunnuslukujen avulla.<sup>39</sup>

Hyvän tulosmittarin yleisinä ominaisuuksina voidaan pitää ainakin seuraavia:<sup>40</sup>

- mittari kuvaa toiminnan tuotosta tai aikaansaannosta eikä tekemistä
- mittari kuvaa todella niitä asioita, joita halutaan saavuttaa tai ovat keskeisiä toiminnan onnistumisen kannalta

- mittarin arvoon voidaan vaikuttaa viraston omin toimenpitein
- mittarin arvoille voidaan asettaa tavoitteita
- mittaria voidaan käyttää suhteellisen vakiintuneena ja tehdä vertailuja ajallisesti
- mitattava asia kytkeytyy toiminnan peruspäämääriin ja strategioihin, jolloin sen seurannalla on merkitystä toiminnan johtamiselle ja ohjaamiselle
- mittaria tulkitaan samalla tavalla niin virastossa kuin ministeriössäkin
- mittaustiedot saadaan suhteellisen vähillä voimavaroilla

## 2.2 Tulosohjaus sisäasiainministeriössä

Talousarviolainsäädäntöä uudistettiin merkittävästi vuonna 2004. Uudistusten tarkoituksena oli syventää ja terävöittää hallinnon tulosohjausta ja virastojen johdon tilivelvollisuutta. Uudistunut talousarviolainsäädäntö toi virastoille muun muassa huomattavia uusia velvoitteita ja vaatimusten kasvua aikaisempaan hallintomenettelyyn nähden erityisesti tulosohjauksen ja tilivelvollisuuden näkökulmasta.<sup>41</sup>

Viimevuosien talousarviosäädösten muutoksilla on pyritty tulosohjauksen ja tulosten saavuttamista kuvaavan raportoinnin kehittämiseen, hallinnonalojen virastojen sisäisen valvonnan tehostamiseen sekä niiden johdon tilivelvollisuuden korostamiseen. Tilivirastouudistuksen on myös arvioitu parantavan edellä todettujen tavoitteiden saavuttamista myös sisäasiainministeriön hallinnonalalla.<sup>42</sup>

Valtiovarainministeriö teki 6.6.2005 päätöksen, että sisäasiainministeriön hallinnonalalla tilivirastoina toimivat 1.1.2006 alkaen vain sisäasiainministeriö ja Ahvenanmaan lääninhallitus. Tilivirastouudistuksen toteuttamiseksi sisäasiainministeriö asetti 20.6.2005 työryhmän toimeenpanemaan valtiovarainministeriön edellä todetun päätöksen mukaisen tilivirastouudistuksen.<sup>43</sup>

Työryhmän tehtäviksi määritettiin seuraavat kokonaisuudet:<sup>44</sup>

1. Tehdä ehdotukset tulosohjauksen toteuttamiseksi uudistettavassa tilivirastoorganisaatiossa

2. Tehdä ehdotukset tilivelvollisuuden toteuttamiseksi uudistettavassa tilivirasto-organisaatiossa
3. Määritellä hallinnonalan virastojen riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan periaatteet sekä tehdä ehdotukset niiden toimivuuden turvaamiseksi
4. Huolehtia tilivirastouudistuksen vaikutusten seurannasta ja sen edellyttämistä toimenpiteistä

Ministeriöiden rooli hallinnonalansa ja koko tehtäväalueensa tulosvastuullisena ohjaajana on viime vuosina korostunut huomattavasti, koska ministeriöt toimivat tulosvastuussa oman toimialansa osalta. Tulosohjausperiaatteella toimivien organisaatioiden osalta on keskeistä, että ministeriöt huolehtivat tulosneuvotteluissa tulostavoitteiden asettamisesta sen alaiselle hallinnolle. Näiden tulosneuvotteluissa sovittujen tulostavoitteiden toteutumisesta virastot raportoivat siten, että voidaan vakuuttua toimintaa kuvaavien tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä.<sup>45</sup>

Rajavartiolaitos osallistuu sisäasiainministeriön hallinnonalan tulossuunnitelman ja talousarvion toimeenpanoasiakirjojen valmisteluihin osana ministeriön tulosohjausta. Ehdotukset rajavartiolaitosta koskeviksi osuuksiksi hallinnonalan asiakirjoihin valmistellaan rajavartiolaitoksen esikunnassa (=sisäasiainministeriön *rajavartio-osasto*) rajavartiolaitoksen apulaispäällikön johdolla. Ehdotukset rajavartiolaitosta koskeviksi osuuksiksi hallinnonalan asiakirjoihin hyväksyy kuitenkin rajavartiolaitoksen päällikkö. Rajavartiolaitoksen päällikkö ja apulaispäällikkö neuvottelevat tarvittaessa ministerin ja kansliapäällikön kanssa rajavartiolaitoksen toiminnan yhteensovittamisesta koko hallinnonalan toimintaan ja kehyksiin.<sup>46</sup>

Rajavartiolaitoksen esikunnan suunnittelu – ja talousyksikkö laatii kehysehdotuksen seuraavaa valtioneuvoston kehyspäättöstä varten hallintoyksiköiden toiminta – ja taloussuunnitelman valmisteluaineiston ja tulosneuvotteluiden pohjalta. Rajavartiolaitoksen talousarvioehdotuksen valmistelu perustuu toiminta – ja taloussuunnitelman valmisteluun ja valtioneuvoston kehyspäättökseen sekä valtiovarainministeriön ja sisäasiainministeriön antamiin laadintaohjeisiin. Talousarvioehdotus valmistellaan rajavartiolaitoksen esikunnassa apulaispäällikön johdolla suunnittelu – ja talousyksikön vastatessa valmisteluista. Hallintoyksikkökohtaisia talousarvioehdotuksia ei kuitenkaan laadita, vaan talousarviovuoden toiminta on esitetty

yksityiskohtaisemmin hallintoyksiköiden toiminta – ja taloussuunnitelmissa. Talousarvio – ja lisätalousarvioehdotuksen hyväksyy rajavartiolaitoksen päällikkö.<sup>47</sup>

### 2.3 Tulosjohtaminen rajavartiolaitoksessa

Ministeriön johtoryhmän hyväksymistä hallinnonalan tulossuunnitelmassa esitetyistä keskeisistä rajavartiolaitoksen esikuntaa koskevista tulostavoitteista, hankkeista ja rajavartiolaitoksen apulaispäällikön erityisvastuulla olevista asioista sovitaan rajavartiolaitoksen apulaispäällikön ja kansliapäällikön välisellä tulossopimuksella. Rajavartiolaitoksen tulossuunnitelma sekä toiminta – ja taloussuunnitelma valmistellaan yhtenäisenä prosessina ja laaditaan yhdeksi asiakirjaksi, jonka ajallinen ulottuvuus on 1+4 vuotta. Suunnitelman ensimmäinen vuosi (tulossuunnitelma) on talousarvion toimeenpanoasiakirja ja se perustuu valtion talousarviossa esitettyihin tulostavoitteisiin ja rajavartiolaitoksen strategiaan. Suunnitelman viimeiset neljä vuotta (toiminta – taloussuunnitelma) ovat pääosin strategisten linjausten edellyttämien voimavarojen ja kehittämistarpeiden kartoitusta, jotka luovat siten perustan rajavartiolaitoksen kehusehdotukselle.<sup>48</sup>

Suunnitelma laaditaan rajavartiolaitoksessa neljässä eri vaiheessa. Kun rajavartiolaitoksen esikunta on selvittänyt viraston toiminnalliset ja taloudelliset lähtökohdat sekä niihin vaikuttavat ulkoiset ja sisäiset tekijät, antaa se hallintoyksiköille suunnitelman valmisteluperusteet. Annetun laadintakäskyn perusteella hallintoyksiköt laativat suunnitelma-aineiston, joiden pohjalta rajavartiolaitoksen päällikkö ja hallintoyksiköiden päälliköt käyvät keskinäiset tulosneuvottelut. Tämän jälkeen sekä rajavartiolaitos että hallintoyksiköt laativat tulos – sekä toiminta- ja taloussuunnitelmat.<sup>49</sup>

Rajavartiolaitoksen suunnitelman hyväksyy rajavartiolaitoksen päällikkö. Sotilaallisen päällikkyysjärjestelmän vuoksi rajavartiolaitoksessa ei laadita rajavartiolaitoksen päällikön ja hallintoyksiköiden päällikköjen välisiä tulossopimuksia. Hallintoyksiköiden päälliköt sitoutetaan tulosneuvotteluissa käsiteltyihin tulos – ja suoritettavoihin vuosittaista toimintaa koskevilla rajavartiolaitoksen päällikön käskyillä ja määräyksillä.<sup>50</sup>

Rajavartiolaitoksen tulo – menosääntö on talousarvion toimeenpanoasiakirja. Siinä jaotellaan tilijaottelua yksityiskohtaisemmin rajavartiolaitoksen tulot ja menot sekä osoitetaan

määräraha-kehäykset hallintoyksiköille. Tulo – ja menosäännöllä annetaan tarvittaessa yksityiskohtaisia määräyksiä rajavartiolaitoksen talousarvion toteuttamisesta ja sen toteutumisen valvonnasta.<sup>51</sup>

Tulo – ja menosäännössä hallintoyksiköille myönnetään nettomääräraha. Lasketusta bruttomäärärahasta on vähennetty hallintoyksikön arvioidut tulot. Hallintoyksikön on perittävä suunnitellut tulot tilikauden aikana, jolloin ne voidaan käyttää hallintoyksikön normaaliin toimintaan. Hallintoyksiköiden on kuitenkin vuoden aikana huolellisesti seurattava tulokertymänsä ja erityisesti nettomäärärahan käyttöä, joka ei saa ylittyä missään vaiheessa. Rajavartiolaitoksen esikunnan suunnittelu – ja talousyksikkö vastaa rajavartiolaitoksen tulo – ja menosäännöstä ja sen valmisteluista laitoksen apulaispäällikön johdolla. Tämän asiakirjan perusteella, jonka rajavartiolaitoksen päällikkö on vahvistanut, jokainen hallintoyksikkö laatii oman tulo – ja menosääntönsä, jonka ko. hallintoyksikön päällikkö vahvistaa. Koko rajavartiolaitoksen tulo – ja menosääntö tarkistetaan kahdesti vuodessa, jolloin hallintoyksiköt voivat tarvittaessa tehdä perustelun esityksen säännön tarkistukseksi. Esitykset voivat koskea määrärahojen lisätarvetta, säästöä tai niiden kohdentamista uudelleen.<sup>52</sup>

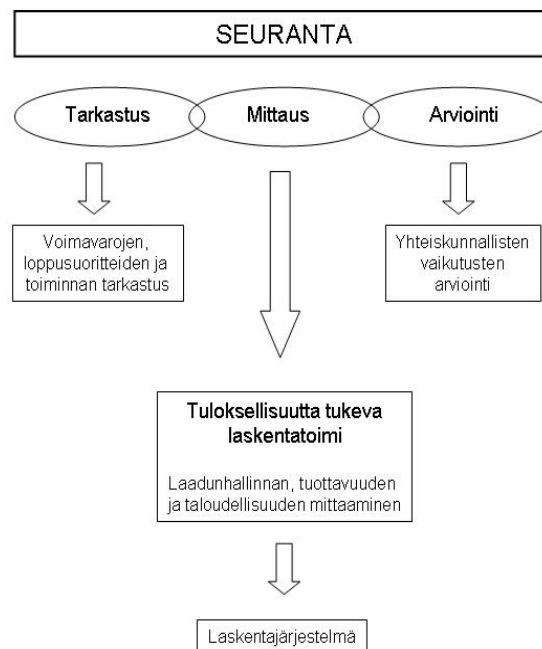
Rajavartiolaitoksen esikunta antaa hallintoyksiköille vuosittain tulo – ja menosäännön luonnoksen yhteydessä käskyn määrärahojen käyttösuunnitelmien laadinnasta ja käytön seurannasta. Hallintoyksiköiden on suunniteltava toimintansa siten, että myönnetty määrärahat riittävät. Määrärahojen seurannalla on havaittava poikkeamat suunnitelmasta riittävän ajoissa tarvittavien muutosten toteuttamiseksi. Hallintoyksiköt vastaavat niille myönnettyjen määrärahojen budjetoinnista ja riittävydestä.<sup>53</sup>

### 3 RAJAVARTIOLAITOKSEN TULOKSELLISUUDEN LASKENTAJÄRJESTELMÄN TAUSTA JA LÄHTÖKOHDAT

#### 3.1 Peruseriaatteet laskentajärjestelmässä

Tämän tutkimuksen toisena teoriapohjana on rajavartiolaitoksen oma toiminnan ja tulosten seurantarajajärjestelmä, RATU. Tämä järjestelmä on kehitetty rajavartiolaitoksessa 1990-luvun alkuvuosina johtamisen tueksi, tilivelvollisuuden vastapainoksi sekä työkaluksi tuloksellisuuden monipuoliseen arviointiin. Vasta jälkepäin huomattiin, että kehitetty tunnuslukujärjestelmä noudattelee lähes täsmälleen Robert S. Kaplanin ja David P. Nortonin kehittämän Balanced Scorecard – mittariston periaatteita. BSC:ssä yrityksen strategia muutetaan tavoitteiksi ja linkitetään syy-seuraussuhteilla tunnusluvuiksi kuitenkin siten, että huomioidaan taloudellinen, sisäisen toiminnan, innovatiivisuuden ja oppimisen sekä asiakkaan näkökulma. Rajavartiolaitoksen kehittämässä laskentajärjestelmässä pyritään vastaamaan lisäksi julkishallinnon tiukentuvan tilivelvollisuuden vaatimuksiin.<sup>54</sup>

Kuvio 4: Tuloksellisuutta tukevan seurannan kokonaisuus ja sisältö



Lähde: Rajavartiolaitoksen tuloksellisuutta tukeva laskentajärjestelmä, menetelmäkuvaus

Tuloksellisuutta tukeva seuranta määritellään koostuvaksi tarkastuksesta, mittauksesta ja arvioinnista. Lyhyesti todettuna tarkastuksella pyritään selvittämään taloudenpidon laillisuus, toiminnan tarkoituksenmukaisuus ja seurannassa käytettävien voimavara- ja loppusuoritetietojen jne. riittävyys ja oikeellisuus. Mittauksella laajennetaan seurannan näkökulmaa ja ilmaistaan toiminnan tuloksellisuutta numeraalisilla tunnusluvuilla, jota varten *tarvitaan tuloksellisuutta tukeva laskentajärjestelmä*. Arvioinnilla pyritään selvittämään varsinkin toiminnan syvällisiä yhteiskunnallisia ja kansainvälisiä vaikutuksia ja vaikuttavuuden kehitystä erilaisilla arvioinneilla ja analysoinneilla. Arviointi edellyttää pääsääntöisesti erilaisten tutkimusten ja selvitysten tekemistä kyseessä olevasta ilmiöstä tai tutkittavasta ongelmasta.<sup>55</sup>

Kun rajavartiolaitoksen laskentajärjestelmää kehiteltiin, laadittiin rajavartiolaitoksen organisaatiosta, sen luonteesta ja lakisääteisistä tehtävistä analyysi, jonka avulla päästiin johtopäätökseen, että haluttaessa saada selville rajavartiolaitoksen kokonaistuloksellisuus on aivan välttämätöntä mitata operatiivisen näkökulman lisäksi teknisen ja sosiaalisen näkökulman tuloksellisuutta.<sup>56</sup>

Tuloksellisuuden käsite määriteltiin vielä 1990-luvun alussa muodostuvan vaikuttavuudesta, tuottavuudesta ja taloudellisuudesta, mutta myöhemmin valtionhallinnon tuloksellisuuden käsitteen tarkennuttua, tuloksellisuus määriteltiin muodostuvan toiminnan tehokkuudesta, tuotoksista, laadunhallinnasta, henkisten voimavarojen hallinnasta ja kehittämisestä sekä toiminnan vaikutuksista yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykseen.<sup>57</sup>

Vaikuttavuudessa arvioitiin mm. kykyä tyydyttää asiakkaiden tarpeet, tuottavuudessa suoritteiden tuottamiseen sitoutuneen työpanoksen määrää ja taloudellisuudessa suoritteiden tuottamiseen sitoutuneiden rahallisten panosten määrää. Vaikka koko tämän kehitellyn järjestelmän tavoitteena olikin monipuolinen mittaaminen, niin kuitenkin pyrittiin mahdollistamaan kunkin näkökulman tuloksellisuuden ilmaiseminen tarvittaessa vaikka yhdellä tunnusluvulla, josta selviäisi toiminnan suunta.<sup>58</sup>

Kuvio 5: Rajavartiolaitoksen tuloksellisuuden mitattavat näkökulmat



Lähde: Rajavartiolaitoksen tuloksellisuutta tukeva laskentajärjestelmä, menetelmäkuvaus

Laskentajärjestelmässä käytössä olevat näkökulmat ovat siis *operatiivinen* -, *tekninen* - ja *sosiaalinen/henkilöstönäkökulma*. Kokonaisuunnistumista mitattaessa laskentajärjestelmässä on määritelty eri mittareiden painoarvo toisiinsa nähden sekä mittareiden herkkyys. Kunkin tulosalueen laadunhallintamittarit on päätetty yleensä painottaa yhteensä yhtä suuriksi kuin tuottavuus ja taloudellisuus. Vaikuttavuuden, nykyisin siis laadunhallinnan osuus on päätetty olevan 50 %, tuottavuuden 25 % ja taloudellisuuden 25 %. Laadunhallintamittarit on painotettu kunkin mittarin yhteiskunnallisen merkityksen mukaan.<sup>59</sup>

Hyvänä esimerkkinä yksittäisen mittarin herkkyyden säätämisessä on rajatarkastusten kattavuusmittari. Sisäänpäin suuntautuvassa eli maahan tulevassa liikenteessä kattavuusmittari on säädetty ankarammaksi kuin maasta poistuvassa. Jos tilanteen niin vaatiessa joudutaan tekemään valintoja, kuinka kattavasti rajaliikennettä tarkastetaan, niin yhteiskunnan kannalta on huomattavasti olennaisempaa tarkastaa maahamme suuntautuva liikenne. Mittari on siis rakennettu sellaiseksi, että maahan saapuvan liikenteen tarkastamatta jättäminen kattavasti heikentää nopeammin rajavartiolaitoksen tuloksellisuutta kuin vastaava osuus maasta poistuvassa liikenteessä.<sup>60</sup>

Kiteytettynä rajavartiolaitoksen tuloksellisuutta tukevalla laskentajärjestelmällä pyritään mittamaan.<sup>61</sup>



- Onko rajavartiolaitos onnistunut pysyväisluonteisten yhteiskunnallisten ja kansainvälisten odotusten ja velvoitteiden täyttämässä ja säädettyjen tehtävien hoitamisessa.
- Onko myönnettyjen voimavarojen vastapainoksi onnistuttu saavuttamaan asetetut pysyväisluonteiset tavoitteet

Laskentajärjestelmällä ei pyritä mittaamaan lyhytjänteisiä tai vuosittain vaihtelevia, toiminnan kehittämiseen tai asioiden muuttamiseen pyrkiviä tavoitteita tai hankkeita.<sup>62</sup>

### 3.2 Rajavartiolaitoksen laskentajärjestelmän käyttö tulosjohtamisessa ja tuloseurannassa

Liittyen tarkasteltavaan ajanjaksoon, on rajavartiolaitoksen esikunta tarkentanut ohjeistustaan useampaan otteeseen liittyen tulosten seurantaan. Seuraavassa selvitetään, millä tavalla seuranta toteutetaan tällä hetkellä.

Tilinpäätöksessä ja tulosvastuun toteuttamista varten laadittavassa tilinpäätösasiakirjassa annetaan oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, tuotoista ja kuluista, taloudellisesta asemasta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta.<sup>63</sup> Säädetyn kirjanpidon lisäksi tuloksellisuuden seuranta järjestetään siten, että ne tuottavat taloudellisella ja luotettavalla tavalla rajavartiolaitoksen ulkoisessa ohjauksessa tarvittavat olennaiset tiedot sekä tilinpäätös- ja toimintakertomustiedot (sisältää toimintakertomuksen ja henkilöstökertomuksen). Tuloksellisuuden laskentatoimen ja muun seurantajärjestelmän järjestämisessä huomioidaan toiminnan jatkuvuus siten, että tärkeimpiä tilinpäätöksessä ja toimintakertomuksessa raportoitavia taloutta ja tuloksellisuutta koskevia tietoja voidaan verrata kuluvan vuoden lisäksi kahden aikaisemman vuoden tietoihin.<sup>64</sup>

Toiminnan ja talouden suunnittelun ja seurannan tarkoituksena on:<sup>65</sup>

- tukea toiminnan ja talouden tuloksellisuutta
- antaa perusteita rajavartiolaitoksen kehysten ja vuotuisten talousarvioehdotusten laadinnalle

- antaa perusteita vaikuttamiselle rajavartiolaitoksen toimialalla sekä hallintoyksiköiden johtamiselle ja ohjaukselle samoin kuin tulostavoitteiden asettamiselle

Rajavartiolaitoksen toiminnan ja tulosten seurantajärjestelmä käsittää:<sup>66</sup>

- toiminnan ja tulosten seurantajärjestelmän (osavuosi- ja vuosijaksottelu; julkinen) ja
- rajatilanteen seurantajärjestelmän (päivä-, viikko-, kuukausijaksottelu; ei julkinen)

Kuten edellä olemme huomanneet, rajavartiolaitoksen oma ohjeistus on täysin yhdenmukainen, miten tuloksellisuuden mittaaminen ja esittäminen on talousarviolaisissa ja talousarvioasetuksessa määrätty. Vertaamalla vielä rajavartiolaitoksen omaa ohjeistusta siihen, mitä talousarvioasetuksessa on sanottu, niin johtopäätöksenä voimme todeta, että rajavartiolaitoksen omassa tuloksellisuuden mittaamisjärjestelmässä peruseriaatteet ovat juuri sellaiset, mitä valtiovalta edellyttää:

*”Toiminta- ja taloussuunnitelmiin sisällytetään ehdotukset viraston tai laitoksen tärkeimmiksi toiminnallisiksi linjauksiksi ja monivuotisiksi tulostavoitteiksi. Ministeriön hallinnonalan toiminta – ja taloussuunnitelma sisältää suunnitelmat valtioneuvoston sekä ministeriön ja sen hallinnonalan toimintapolitiikkaa asianomaisella toimialalla koskeviksi linjauksiksi ja tärkeimmiksi tavoitteiksi tunnuslukuineen.”*<sup>67</sup>

Tutkimuksen tässä vaiheessa todettakoon kuitenkin se, että haasteena rajavartiolaitoksen laskentajärjestelmän kehittämisessä on ollut se, että hallintoyksiköillä ei ole vuoden 2002 jälkeen ollut käytännössä tuloksellisuustietoa vaan seuranta on toteutettu pelkästään RVL - tasalla. Syynä tähän on ollut se, että vuoteen 2001 saakka seuranta toteutettiin manuaalisesti Excel-pohjaisella laskentajärjestelmällä. Tämän jälkeen oli tarkoitus ottaa käyttöön Cognos-pohjainen tuloksellisuuden laskentajärjestelmä, mutta sen virallinen käyttöönotto on viivästynyt ja järjestelmä saadaan käyttökuntoon mahdollisesti vuoden 2007 alkupuolella. RVL-tasalla tuloksellisuustietoa on saatu ainoastaan sen takia, että tiedot on edelleen syötetty vanhaan Excel –

laskentajärjestelmään manuaalisesti, mutta vartiostotasalla sitä ei ole kyetty tekemään johtuen rajallisesta työvoimasta.<sup>68</sup>

## 4 SUOMENLAHDEN MERIVARTIOSTO

### 4.1 Toimintaympäristön muutokset 2002–2005

Rajavartiolaitokseen ja myös Suomenlahden merivartioston toimintaan vaikuttavia muutoksia on ollut useita viimeisen kymmenen vuoden aikana. Vuonna 1995 Suomi liittyi Euroopan Unioniin, 1999 rajavartiolaistosta koskeva lainsäädäntö uudistettiin, 2000-luvun alkupuolella maassamme alettiin soveltaa Schengen-säännöksiä, 2004 Baltian maat liittyivät EU:hun sekä viimeisimpänä ja ehkä myös merkittävimpänä muutoksena vuonna 2005 rajavartiolaitoksen lainsäädäntöä uudistettiin merkittävästi vastaamaan nykypäivän vaatimuksia ja rajavartiomiesten toimivaltuuksia lisättiin uudistuksen myötä huomattavasti. Nämä edellä mainitut muutokset, mutta myös yhteiskunnan teknistyminen ja kehittyminen ovat omalta osaltaan vaikuttaneet siihen, että tuloksellisuudelle asetettavat vaatimukset ovat muuttuneet vuosien saatossa.

Suurin muutos, joka on kohdannut Suomenlahden merivartiostoa tarkasteltavana ajanjaksona, on Baltian maiden liittyminen Euroopan unioniin vuonna 2004. Tämän johdosta käännytysperusteet muuttuivat ja käännytysten määrä laskikin vuonna 2004 60 % vuoteen 2003 verrattuna. (2003 1411kpl, 2004 582kpl)<sup>69</sup>

Matkustajamäärät Helsinki-Vantaan lentokentällä ovat olleet tasaisessa kasvussa koko ajanjakson. Lentokentän rooli kauttakulkukenttänä (=Gateway-kenttä) Kaukoidän ja Euroopan välillä on korostunut, mikä on ollut huomattavissa aasialaisten matkustajien kasvavassa määrässä. Finnair on avannut uusia suoria lentoyhteyksiä Aasian maihin ja tulee kasvattamaan tulevaisuudessa sekä suorien lentojen määrää että myös koneiden kokoja, mikä näin ollen tulee vaikuttamaan tuntuvasti matkustajien lukumäärään. Vuonna 2003 liikenteen kasvua rajoitti hieman Aasiassa liikkeellä ollut SARS-epidemia. Kun vuonna 2002 vartioston vastuulla olevilla rajanylityspaikoilla suoritettiin noin 8,3 miljoonaa tarkastusta ja matkustajien kokonaismäärän ollen 15, 2 miljoonaa, olivat vastaavat luvut vuonna 2005 8,8 miljoonaa ihmistä (tarkastukset) ja 16,5 miljoonaa. (matkustajien kokonaismäärä)<sup>70</sup>

Ulkorajaliikenteen merkittävä kasvu sekä meri- että ilmaliikenteessä on johtanut väistämättömästi siihen, että merivartioston omat henkilöstöresurssit eivät avovesikaudella riitä tehtävistä

suoriutumiseen. Tämän takia varsinkin tarkasteltavan ajanjakson loppupuolella komennusmiesten rooli on korostunut Suomenlahden merivartioston rajatarkastusosastossa.<sup>71</sup>

Rajavartiolaitoksen ja Merenkululaitoksen yhteistyö tiivistyi entisestään vuonna 2004, jolloin Helsingin Katajanokalla otettiin käyttöön uusi Suomenlahden merivartioston johtokeskus. Samoissa tiloissa merivartioston kanssa toimii merenkulkupiirin meriliikennekeskus, Helsinki VTS.<sup>72</sup> Suomenlahden valvontaa on myös huomattavasti helpottanut vuonna 2004 käyttöön otettu alusten ilmoittautumisjärjestelmä, GOFREP sekä kauppaluksiin pakollisiksi tulleet AIS-lähettimet (alusten automaattinen paikannusjärjestelmä). GOFREP-järjestelmä on mahdollistanut entistä kohdentuneemman valvonnan laittoman toiminnan paljastamiseksi riskianalyysin mukaisilla painopistealueilla.<sup>73</sup>

Kokonaismeriliikenne Suomenlahdella on kasvanut tarkasteltavana ajanjaksona tasaisesti. Vysotskiin avattiin Lukoilin öljyterminaali vuonna 2004 ja Primorskin öljysataman kapasiteetti on jo lähes kaksinkertaistunut muutamassa vuodessa. Kun vuonna 1990 Suomenlahdella kuljetettiin noin 40 miljoonaa tonnia tavaraa, oli vastaava määrä 2005 noin 160 miljoonaa tonnia, josta puolet öljyä.<sup>74</sup>

Venäjän satamiin/satamista kuljetettavien öljytuotteiden ja vaarallisten aineiden lastimäärien kasvun johdosta suurten ympäristökatastrofien riski Suomenlahdella on kasvanut huomattavasti. Meriliikenteen turvallisuuden kannalta merkittävimpänä riskialueena tulee säilymään myös tulevaisuudessa Helsingin ja Tallinnan välinen merialue, jossa risteävää liikennettä on hyvin paljon.

Merivartioalueiden organisaatiouudistus toteutettiin 1.5.2002, minkä seurauksena Hangon merivartioalue lakkautettiin ja alueen merivartioasemat liitettiin Helsingin merivartioalueeseen. Samana vuonna siirrettiin Helsingin merivartioalueen kaksi itäisintä merivartioasemaa, Pirttisaari ja Glosholmen Kotkan merivartioalueeseen.<sup>75</sup> Vuonna 2005 otettiin käyttöön Porkkalan uusi koulutusmerivartioasema ja samalla luovuttiin Bågaskärin merivartioasemasta, jonka tilat vuokrattiin Suomen meripelastusseuralle.<sup>76</sup>

Tilanne naapurialueilla on pysynyt lähes tulkoon samana tarkasteltavana ajanjaksona, vaikka Venäjä onkin keventänyt oman länsirajansa partiointia ja kohdentanut rajajoukkojaan uudelleen

sen etelärajalalle. Vuosina 2004 ja 2005 oli huomattavissa Venäjän rajavartiopalvelun lisääntyvää partiointia sen merialueilla, joka todennäköisesti johtui uusien alusten koeajoista. Viron rajavartiolaitoksen osalta partiointi on pysynyt tarkasteltavana ajanjaksona aikaisemmalla tasolla.<sup>77</sup>

#### 4.2 Lakisääteiset tehtävät

Syyskuun ensimmäisenä päivänä vuonna 2005 tuli voimaan uusi rajavartiolaki, mikä lisäsi rajavartiomiesten toimivaltuuksia ja jonka avulla kyetään yhä paremmin vastaamaan rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan.

Sitä edeltävässä vuonna 1999 voimaan astuneessa laissa rajavartiolaitoksesta säädettiin tarkkarajaisesti rajavartiolaitoksen tehtävistä, rajavartiolaitoksen ja rajavartiomiehen toimivaltuuksista sekä rajavartiotehtävissä käytettävistä henkilörekistereistä ja rajavartiolaitoksen sisäisestä hallinnosta. Vanhan lain mukaan rajavartiolaitoksen toimivaltuudet määräytyivät toisista PTR-viranomaisista poiketen alueellisin perustein. Mutkallisesti määritelty valvonta-alue, toimivaltuuksien laajuuden vaihtelu valvonta-alueen sisällä, kuljettamiseen valvonta-alueen ulkopuolella säädetyn toimivallan rajoittuneisuus sekä virka-apusäännösten puutteellisuus aiheuttivat asioiden käsittelyä hidastavaa ja kustannuksia lisäävää tehtävien siirtämistä viranomaiselta toiselle.<sup>78</sup>

Paineet olivatkin kovat lain uudistamiselle ja kuten edellä on mainittu, 1.9.2005 kolme täysin uutta lakia, rajavartiolaki, laki rajavartiolaitoksen hallinnosta sekä laki henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksesta tulivat voimaan. Uudistuksella on pyritty valmistamaan rajavartiolaitos kohtaamaan turvallisuusympäristön muutoksesta johtuvat uudet haasteet. Yhtenä keskeisenä tavoitteena on ollutkin sektorirajat ylittävän viranomaisyhteistyön tehostaminen.<sup>79</sup>

Uuden lain myötä esille tuotiin uusi termi, *rajaturvallisuuden ylläpitäminen*, joka sisältää sekä rajavalvontaan että rajatarkastuksiin liittyvät toimenpiteet. Uuden lain myötä rajavartiolaitos voi suorittaa sille päätehtävien ohella säädettyjä valvontatehtäviä myös silloin, kun ne eivät välittömästi liity rajavalvonta- tai rajatarkastuksiin. Myös rajavartiolaitoksen erityisosaamisen ja kaluston käyttöä terrorismintorjunnassa ja muissa sisäisen turvallisuuden erikoistilanteissa on tehostettu.<sup>80</sup>

*Rajavartiolaitoksen tuottamat turvallisuus- ja valvontatoiminnot:*

*”Rajavartiolaitoksen toiminnan tavoitteena on rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Rajavartiolaitos toimii rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Rajavartiolaitos suorittaa erikseen säädettyjä valvontatehtäviä sekä toimenpiteitä rikosten ennalta estämiseksi, selvittämiseksi ja syytteen saattamiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Rajavartiolaitos suorittaa poliisi- ja tullitehtäviä, etsintä- ja pelastustehtäviä sekä osallistuu sotilaalliseen maanpuolustukseen. Rajavartiolaitoksen tehtävistä meripelastustoimen alalla säädetään meripelastuslaissa.”<sup>81</sup>*

Suomenlahden merivartiosto vastaa rajavartiolaitokselle laissa säädettyjen tehtävien hoidosta omalla vastualueellaan, joka tarkoittaa aluetta aina Suomen itärajalta Hankoniemeen saakka.

## 5 SUOMENLAHDEN MERIVARTIOSTON TULOKSELLISUUS

Tulosalueittainen tuloksellisuus lasketaan tulosalueen *tuottavuus-, taloudellisuus- ja laadunhallintaindeksien* muutoksista painottamalla osatekijät sovitulla tavalla. Pääperiaate on, että laadunhallintaa painotetaan 50 %:n painoarvolla ja kumpaakin, tuottavuutta ja taloudellisuutta, 25 %:n painoarvoilla. Tuottavuuden ja taloudellisuuden keskinäinen painoarvojen suhde määräytyy sen perusteella, onko tulosalue henkilötöyövoitoista vai onko tulosalueen menoista muut kuin palkkakustannukset merkittävämmässä roolissa.

Jotta tuottavuutta pystytään laskemaan, kohdennetaan Suomenlahden merivartioston henkilötöyövuodet kokonaisuudessaan operatiivisen toiminnan tulosalueille työajankäytön jakauman perusteella. Taloudellisuutta laskettaessa kassamenot kohdennetaan tulosalueille samassa suhteessa kuin työajat jakautuvat eri tulosalueille (esim. rajavalvonta).<sup>82</sup>

Tuloksellisuutta kuvaavat tunnusluvut on indeksoitu siten, että vuosi 2002 on saanut arvon 100. Indeksoitujen lukujen avulla pystytään tarkastelemaan Suomenlahden merivartioston tuloksellisuuden kehitystä vuodesta 2002 lähtien, jolloin kasvava tunnusluku esittää aina myönteistä kehitystä.

### 5.1 Rajavalvonta

*”Yhteiskunnan ja kansainvälisten odotusten ja veloitteiden mukaisesti rajavalvonnalla torjutaan sisäistä turvallisuutta uhkaavia tekijöitä ja ylläpidetään kansainvälisten sopimusten mukainen rajajärjestys estämällä ja paljastamalla luvaton rajan ylittäminen sekä toteutetaan muut säädetyt valvontatehtävät.*

*Päätöksentekijöille välitetään ajantasainen ja rajatilannetta vastaava rajatilannekuva. Rajavalvonta kohdennetaan ja valmiutta ylläpidetään siten, että tärkeimmillä alueilla luvattomat rajanylitykset estetään tai havaitaan välittömästi. Muilla alueilla luvattomat rajanylitykset paljastetaan.*

*Luvattomat rajanylitykset ja muut merkittävät rajatapahtumat selvitetään viipymättä rajavaltuutettujen käsittelyä ja muita jatkotoimenpiteitä varten.*



*Rajavalvonta järjestetään tuottavasti ja taloudellisesti.”<sup>83</sup>*

### 5.1.1 Panos- ja tuotostiedot

Taulukko 1: Rajavalvonnan panos- ja tuotostiedot

<b>Rajavalvonta</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Partiointi (tuntia)	22325	20329	20111	20391
Kiinteä valvonta (tuntia)	287000	276043	277918	275739
Tarkastukset (kpl)	16247	14923	11644	9635
Havaittu rajatapahtuma <sup>1)</sup>	28	45	43	58
Havaitut rikkomukset <sup>2)</sup>	343	650	501	416
Toimintamenot (milj. €) <sup>3)</sup>	9,3	9,6	10,0	9,6
Henkilötyövuodet	168	167	168	168

<sup>1)</sup> Henkilön, ilma-aluksen luvaton rajanylitys tai muu rajatapahtuma

<sup>2)</sup> Valtionraja-, rajavyöhyke-, metsästys-, kalastus-, vene- ja maastoliikenne- jne rikkomukset ja rikokset

<sup>3)</sup> Toimintamenot ovat kassamenoja ko. vuoden hintatasossa.

Lähde: Suomenlahden merivartioston toimintakertomukset 2002–2005

Suomenlahden merivartiossa liikkuvaa vesialueen partiointia/valvontaa suorittavat sekä merivartioasemien venepartiot että vartiolaivat. (VL Merikarhu, VL Tavi). Valvontaa tuetaan vartiolentolaivueen toimesta, mutta valvonnan kokonaistuntimääriin sillä ei ole kovinkaan suurta vaikutusta. Tarkasteltavan ajanjakson huippuvuosi oli 2002, jolloin partiointin määrä oli 22325 tuntia.<sup>84</sup> Vuonna 2005 partiointin määrä oli 20391 tuntia, joka on n. 9 % vähemmän kuin 2002.<sup>85</sup>

Kiinteä valvonta muodostuu merivartiostoissa optisesta – ja tutkavalvonnasta. Kiinteässä valvonnassa ei huomioida partioiden aikana suoritettua valvontaa.<sup>86</sup> Merialueella kiinteä valvonta tilastoidaan sensoreittain. Alueen jako on toteutettu vartioasematarkkuudella jaoteltuna tärkeään ja muuhun alueeseen. Optiseen valvontaan kuuluu myös kameravalvonta.<sup>87</sup> Kiinteän valvonnan tuntimäärät ovat pysyneet lähes samalla tasolla tarkasteltavana ajanjaksona pl. vuonna 2002, jolloin tuntimäärä kohosi 287 000 tuntiin.<sup>88</sup> Tämä on kuitenkin vain n. 4 % enemmän kuin vuonna 2005.<sup>89</sup>

Tarkastusten määrä on laskenut tasaisesti vuosittain tarkasteltavana ajanjaksona. Tämä selittyy osin sillä, että Viro, johon huviveneliikenne on pääsääntöisesti aikaisemmin suuntautunut, on menettänyt hieman sitä uutuuden viehätystä, joka sillä vielä oli 2000-luvun alkupuolella.<sup>90</sup> Kun tarkastuksia tehtiin vielä vuonna 2002 16247 kpl,<sup>91</sup> niin vastaava luku vuonna 2005 oli 9635 kpl,<sup>92</sup> joka on n. 40 % vähemmän vuoden 2002 määrästä.

Suurin osa havaituista rajatapahtumista on ollut huviveneiden aiheuttamia. Pääsääntöisesti ne ovat johtuneet tietämättömyydestä ja ohjeiden väärin ymmärtämisistä. Vakavimmat rajatapahtumat olivat venäläisten ilma-alusten aiheuttamia rajaloukkauksia, joita 2004 tapahtui kaksi ja vuotta myöhemmin yhdeksän kappaletta.<sup>93</sup> Rajatapahtumiksi lasketaan mm. rajan yli ampuminen, laittomat rajan ylitykset ja luonnonvoimien aiheuttama omaisuuden siirtyminen rajan yli.<sup>94</sup>

#### 5.1.2 Laadunhallinta

Laadunhallintatunnusluku rajavalvonnan osalta koostuu rajatilannekuva-, valvonnan laatu-, selvittämisen laatu-, selvitysaika- ja selvitystasotunnusluvusta, jotka ovat yhteismitallistettu vertailukelpoiseksi normaalien tai haluttujen vaihteluvälien puitteissa.<sup>95</sup>

Rajatilannekuvan ylläpitämisentunnusluvulla mitataan sitä, kuinka hyvin rajatilannekuva vastaa todellisuutta ja kuinka hyvin se mahdollistaa ennakoivan ja oikea-aikaisen päätöksenteon vartiostotasolla kaikilla tulosalueilla. Rajatilannekuvan taso määritellään vartioston johdon (komentaja, apulaiskomentaja, meritoimiston päällikkö) kolme kertaa vuodessa tekemällä kuusiportaisella tasoluokituksella.<sup>96</sup>

Tasoluokituksessa käytetään lukuja nollasta viiteen. Jos henkilön mielestä tilannekuva ei vastannut riittävän hyvin todellisuutta ja jolloin päätöksenteko oli sen perusteella vaikeaa, antaa hän arvosanaksi 0 ja paras arvosana (5) saavutetaan henkilön mielestä, jos tilannekuva ja ennusteet mahdollistivat ennakoivan päätöksenteon. RATU:n menetelmäkuvauksessa on tarkemmin määritetty, millä perusteella mitään lukuarvoja voidaan antaa.<sup>97</sup>

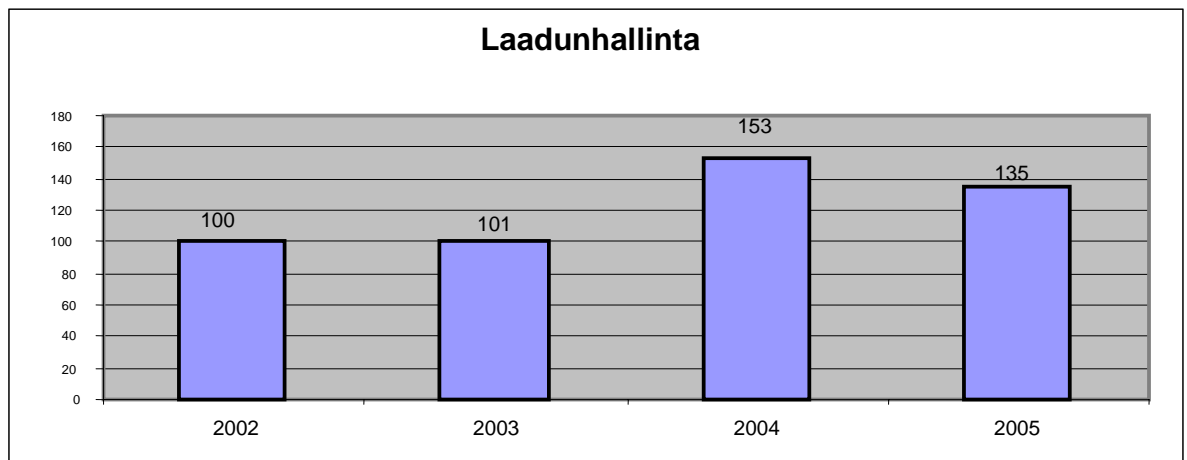
Valvonnan laatu koostuu estäminen ja paljastaminen tunnusluvusta. Estäminen tunnusluvulla mitataan, kuinka hyvin erikseen määritetyillä tärkeillä alueilla vartiosto kykenee itse estämään tai

ainakin itse välittömästi havaitsemaan henkilöiden luvattomat rajanylitykset, (pl. vähäiset Rajajärjestyssopimuksen (RJS) rikkomuksiksi luokiteltavat tapahtumat), ilma-alusten luvattomat rajanylitykset sekä alusten luvattomat rajanylitykset. Jälkikäteen ilmitulleet tapaukset laskevat onnistumista. Tällaisiksi tapauksiksi katsotaan sellaiset tapahtumat, joita ei ole estetty tai niihin ei ole kyetty vaikuttamaan viipymättä. Merirajoilla tärkeitä alueita ovat satamiin johtavat väylät lähialueineen ja muut tärkeiksi katsotut alueet. Muu alue voidaan määrätä (määrääjäksi) tärkeäksi alueeksi esim. vihjetiedon perusteella.<sup>98</sup>

Paljastaminen tunnusluvulla mitataan, kuinka hyvin muilla alueilla vartiosto kykenee itse estämään tai ainakin itse havaitsemaan henkilöiden luvattomat rajanylitykset, (pl. vähäiset Rajajärjestyssopimuksen (RJS) rikkomuksiksi luokiteltavat tapahtumat), ilma-alusten luvattomat rajanylitykset sekä alusten luvattomat rajanylitykset. Epäonnistuneiksi tapauksiksi katsotaan sellaiset tapaukset, joita ei ole havaittu riittävän ajoissa siten, että niihin olisi kyetty vaikuttamaan.<sup>99</sup>

Selvittämisen laatu koostuu selvitysaika- ja selvitystaso- tunnusluvuista. Selvitysaika-tunnusluvulla mitataan, kuinka nopeasti vartiosto on kyennyt selvittämään henkilön, ilma-aluksen tai aluksen luvattomissa rajanylityksissä tarvittavat tiedot tapahtumasta. Selvitysaika käynnistyy tapahtuman havaitsemisesta ja päättyy siihen hetkeen, kun vartiosto on selvittänyt rajavaltuutettujen käsittelyssä tai esitutkintapöytäkirjan laadinnassa tarvittavat tiedot tapahtumasta ja ilmoittanut esimerkiksi rajailmoituksella rajavartiolaitoksen esikunnalle tutkinnassa esille tulleet tosiseikat. Selvitystaso – tunnusluvulla mitataan kykeneekö rajavartiolaitos selvittämään syylliseksi epäillyt.<sup>100</sup>

Kuvio 6: Rajavalvonnan laadunhallinta



Lähde: RJT

Laadunhallintatunnusluku on kasvanut 35 prosenttiyksikköä vuodesta 2002 vuoteen 2005. Kasvua on edes auttanut varsinkin vuonna 2004 ja 2005 suhteellisen vilkkaat veneilykesät, jonka johdosta rikosilmoitusten määrä on kasvanut. Laadunhallinnan osalta tuloksekkain vuosi oli 2004, jolloin kasvua oli tapahtunut 53 prosenttiyksikköä.<sup>101</sup>

Syitä laadunhallinnan kasvuun on ollut useita. Keskiarvo rajatilanteen tasosta nousi vuoden 2002:n 3,9:stä 4,1:een vuonna 2005. Huippuvuonna 2004 vastaava luku oli 4,2. Edellä mainittu luku perustuu siis täysin vartioston johdon omiin näkemyksiin rajatilanteen tasosta. Myös valvonnan laatu on kasvanut 8 prosenttiyksikköä tarkasteltavana ajanjaksona. Valvonnan laadun osalta on onnistumisprosentti ollut koko ajanjaksona vähintään 89 % ja ollen vuonna 2004 jopa 100 %. Koska vuonna 2004 jälkikäteen ei ilmennyt tärkeillä alueilla yhtään rajanylitystä, sai tunnusluku arvon 10, joka on arvona paras mahdollinen. Myös paljastamisen osalta on vartioston toiminta ollut nousujohteista. Kun vielä 2002 onnistumisprosentti oli 55 %, oli vastaava luku vuonna 2005 62 %. Laadunhallinnan kasvuun on myös vaikuttanut selvittämisen laatu – tunnusluvun paraneminen. Vuoden 2003 jälkeen lähes kaikki tutkitut tapaukset pystyttiin selvittämään alle 6 vuorokaudessa ja selvitystasokin on ollut 100 % vuosina 2004 ja 2005.<sup>102</sup>

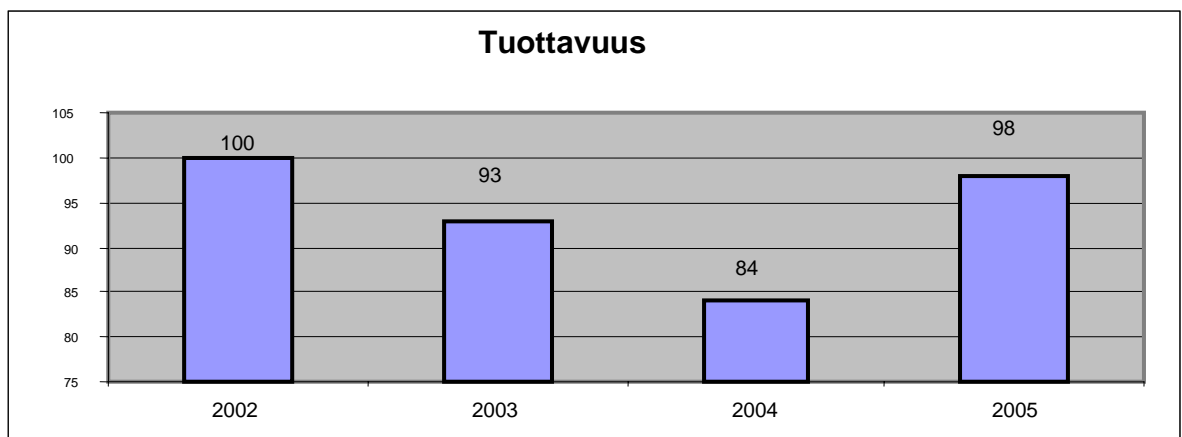
Selvittämisen laadussa yhtenä ongelmakohtana on juuri tutkintaan käytetty aika. Aina ei ole niin, että mahdollisimman nopeasti selvitetty tapaus olisi hyvin hoidettu. Lisäksi selvitysaika voi venyä rajavartiolaitoksesta riippumattomista syistä. Asianomaisten kuuleminen voi viivästyä

monestikin luonnollista syistä eikä rajavartiolaitos pysty vaikuttamaan tähän, mutta kuitenkin se vaikuttaa tässä tapauksessa Suomenlahden merivartioston tuloksellisuuteen.<sup>103</sup> Tässä tapauksessa tulee kuitenkin muistaa, että kyseessä ei ole vielä varsinainen rikostutkinta, vaan tapahtuneesta selvitetään vain riittävät ja tarvittavat tiedot, jotta esimerkiksi rajailmoitus kyetään laatimaan ja lähettämään ylemmille johtoportaille.

### 5.1.3 Tuottavuus

Tuottavuus mittaa rajavalvonta-tulosalueella tuotettujen loppusuoritteiden, joka tässä tapauksessa tarkoittaa valvonnan kattavuutta, suhdetta niiden aikaansaamiseksi käytettyyn henkilötyöpanokseen. Suoritteet eli eri valvontavälineillä tuotetut valvontatunnit painotetaan niiden valvontatehon suhteessa.<sup>104</sup> Valvonnan kattavuudella tarkoitetaan sitä, kuinka monta prosenttia alueesta on koko ajan valvottu ja tuottavuuden avulla saadaan vastaus siihen, kuinka monta henkilötyövuotta tarvittaisiin kattavan valvonnan aikaan saamiseen.<sup>105</sup>

Kuvio 7: Rajavalvonnan tuottavuus



Lähde: RJT

Tuottavuus laski 26 prosenttiyksikköä vuodesta 2002 vuoteen 2004, jonka jälkeen se kuitenkin nousi vuonna 2005 ollen enää 2 prosenttiyksikköä vähemmän kuin vuonna 2002. Tuottavuutta laski vuonna 2004 rajavalvontaan käytettyjen henkilötyövuosien määrän kasvu. Vuonna 2004 vartiolaivojen käyttöaste nousi 26 % edellisestä vuodesta, jonka johdosta myös rajavalvontaan käytetyt henkilötyövuodet nousivat. Vartiovuorokausia oli vuonna 2004 438 kpl, kun niitä oli vuonna 2003 324 kpl.<sup>106</sup> Vaikka vartiolaivojen käyttöaste nousikin vuonna 2004, oli valvonnan

kattavuus kuitenkin 11 prosenttiyksikköä pienempi kuin vuonna 2002. Tähän vaikuttaa osaltaan kiinteän valvonnan väheneminen, jota oli vuonna 2004 11 prosenttiyksikköä vähemmän kuin 2002. Vuonna 2005 tuottavuus kuitenkin nousi jälleen.<sup>107</sup> Vartiolaivojen käyttöaste laskikin 6 % johtuen pääosin vartiolaiva Merikarhun muutostöistä.<sup>108</sup> Rajavalvontaan käytetyt henkilöstöresurssit laskivat myös, mutta valvonnan kattavuudessa ei tapahtunut muutoksia edelliseen vuoteen verrattuna, jonka johdosta tuottavuus kasvoi lähes vuoden 2002 tasolle.<sup>109</sup>

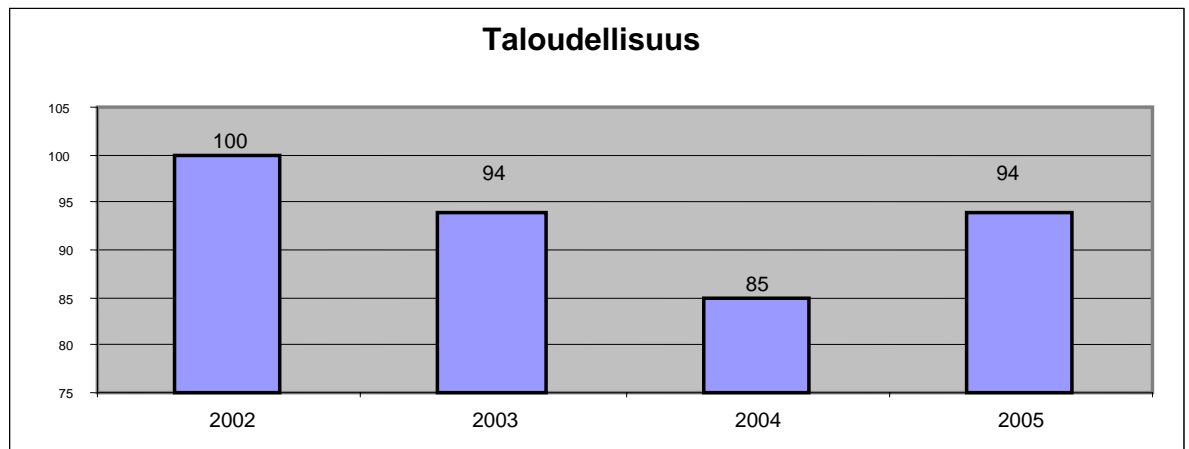
Valvonnan kattavuudessa suurin muutos tapahtui vuonna 2003, jolloin kattavuus laski 8 prosenttiyksikköä vuodesta 2002. Tämän jälkeen valvonnan kattavuus on pysynyt lähes tulkoon samana aina vuoteen 2005 saakka. Valvonnan laadussa ei kuitenkaan ole tapahtunut merkittäviä muutoksia, vaikka valvonnan kattavuus onkin vähentynyt.<sup>110</sup>

Numeraaliset tilastot eivät kuitenkaan kuvaa kaikkia niitä ilmiöitä, mitä näiden asioiden taustalla tapahtuu. Suomenlahden merivartioston alueella on valvontaa keskitetty, jolloin yksi mies valvoo sähköisten valvontalaitteiden avulla yhä suuremman alueen. Vaikka nykypäivänä laitteet ovatkin hyviä ja tarkkoja, niin tällä yhdellä merivartiomiehellä on todella suuri alue valvottavana ja tällöin voidaankin miettiä, onko valvonta laadullisesti parempaa vai tulisiko merivartioasemien sittenkin suorittaa oman toiminta-alueensa valvonta itsenäisesti? Tietenkin tulee muistaa, että valvonnan keskittäminen lisää tuottavuutta ja taloudellisuutta, koska valvonnan suorittamiseen ei tarvitse käyttää suurta henkilötyömäärää.<sup>111</sup>

#### 5.1.4 Taloudellisuus

Taloudellisuus mittaa rajavalvonta-tulosalueella tuotettujen loppusuoritteiden eli valvonnan kattavuuden suhdetta niiden aikaansaamiseksi käytettyihin rahallisiin panoksiin. Suoritteet eli eri valvontavälineillä tuotetut valvontatunnit painotetaan niiden valvontatehon suhteessa.<sup>112</sup> Taloudellisuuden avulla pyritään määrittämään, kuinka monta 1000 euroa tarvittaisiin kattavan valvonnan aikaan saamiseen.<sup>113</sup>

Kuvio 8: Rajavalvonnan taloudellisuus



Lähde: RJT

Taloudellisuustunnusluvun kehitys on ollut hyvin paljon samansuuntainen kuin tuottavuudenkin. Vuosi 2004 oli myös taloudellisuuden kannalta heikoin vuosi, ollen 15 prosenttiyksikköä huonompi kuin vuonna 2002. Koska rajavalvontaan kohdistetut menot olivat vuonna 2004 5 prosenttiyksikköä suuremmat kuin vuonna 2002 ja samalla henkilötyövuosien määrä oli 6 prosenttiyksikköä suurempi, niin taloudellisuus laski. Vuonna 2005 toimintamenot kuitenkin laskivat edellisestä vuodesta 10 prosenttiyksikköä ja henkilötyövuodetkin laskivat, jolloin taloudellisuutta saatiin nostettua. Mutta koska valvonnan kattavuutta ei kyetty nostamaan vuoden 2002 tasolle, niin vuonna 2005 taloudellisuus oli vielä 6 prosenttiyksikköä heikompi kuin vuonna 2002.<sup>114</sup>

## 5.1.5 Rajavalvonnan kokonaistuloksellisuus

Taulukko 2: Rajavalvonnan kokonaistuloksellisuus

<b>Rajavalvonta</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Tuloksellisuus (IND)	100	97	119	116
Laadun hallinta (IND)	100	101	153	135
Tuottavuus (IND)	100	93	84	98
Taloudellisuus (IND)	100	94	85	94

Lähde: RJT

Tulosalueen tuloksellisuus koostuu laadunhallinta-, tuottavuus- ja taloudellisuustunnusluvusta.<sup>115</sup> Näiden edellä mainittujen tunnuslukujen perusteella rajavalvonnan tuloksellisuus kasvoi 16 prosenttiyksikköä tarkasteltavana ajanjaksona. Suurimmat muutokset tapahtuivat laadunhallinnassa, jossa kasvua tapahtui 35 prosenttiyksikköä. Tuloksellisuuden osalta kehitys on ollut myönteistä, vaikkakin laadunhallinta laski 18 prosenttiyksikköä vuodesta 2004. Tuloksellisuus ei kuitenkaan laskenut vuonna 2005 kuin 3 prosenttiyksikköä edellisestä vuodesta, koska samalla tuottavuutta ja taloudellisuutta pystyttiin huomattavasti parantamaan aikaisempiin vuosiin verrattuna.<sup>116</sup>

Rajavalvonnan osalta rajavartiolaitoksen tuloksellisuuden laskentajärjestelmä antaa pääsääntöisesti riittävät ja oikeat tiedot rajavalvonnan kokonaistuloksellisuudesta. Tällä hetkellä rajavalvonnan osalta tunnusluvut ja niiden rakenne ovat suhteellisen selkeästi ja järkevästi rakennettu. Jos tunnuslukujen rakennetta muutettaisiin vielä yksityiskohtaisemmaksi, voisi ongelmana olla saatavan tiedon paljous, jolloin tärkeä tieto voisi hukkua ylimääräiseen informaatioon. Tutkimusta tehdessä on ilmennyt, että hyvin harva järjestelmää käyttävä rajavartiomies ymmärtää ja tietää, miten tuloksellisuuden laskentajärjestelmä on rakennettu.<sup>117</sup> Informaation lisääminen järjestelmään hankaloittaisi kokonaisuuden hahmottamista ja järjestelmän hyväksikäyttöä.

Tarkempaan tarkasteluun olisi kuitenkin aihetta rajavalvonnan laadunhallintaan liittyvässä selvittämisen laatutunnusluvussa, jonka osuus on 35 % rajavalvonnan kokonaislaadunhallinnasta. Selvitysaika muodostaa tästä tunnusluvusta 40 % ja selvitystaso 60 %. Selvitysaika on jaettu



kolmeen kokonaisuuteen, selvitetty alle 3 vrk:ssa, selvitetty 3-6 vrk:ssa ja selvitetty yli 6 vrk:ssa. Mitä kauemmin tapausta on tutkittu, sitä huonomman arvon selvittämisen aika saa. Tunnuslukua tarkasteltaessa tulisikin miettiä, voisiko selvitysaikojen skaalaa kasvattaa tai toisena vaihtoehtona laskea sen prosentuaalista osuutta selvittämisen laadusta, koska tapausta ei välttämättä ole tutkittu laadullisesti hyvin lyhyessä ajassa. Selvitysaikaa tarkastellessa tulee muistaa, että asian tutkiminen on saattanut pitkittyä merivartiostosta riippumattomista syistä. Äärimmäinen vaihtoehto olisi selvitysajan poistaminen kokonaan selvittämisen laadusta eikä tätäkään vaihtoehtoa tule kokonaan sulkea pois, kun rajavalvonnan osalta mittaria ja sen rakennetta kehitetään.

Kokonaistuottavuutta ja – taloudellisuutta tuloksellisuuden laskentajärjestelmässä tarkastellaan yksinkertaisesti ja selkeästi. Valvonnan kattavuus, joka siis vaikuttaa näihin molempiin tunnuslukuihin, lasketaan partiointin ja kiinteän valvonnan yhteenlasketuista määristä. Tässä laskutoimituksessa huomioidaan valvonnan laatu siten, että esimerkiksi lentokoneella suoritettu valvonta saa suuremman painoarvon kuin partiointi, joka on suoritettu veneellä tai vaikka autolla.<sup>118</sup> Tämä voidaan perustella sillä, että ilmasta suoritettu valvonta kohdentuu laajemmalle alueelle lyhyemmällä aikavälillä kuin maalla tai merellä suoritettu valvonta. Tutkijan mielestä on hyvä asia, että tuottavuuden ja taloudellisuuden laskentaperusteet on pidetty suhteellisen yksinkertaisina, jolloin saadun informaation ymmärtäminen ei ole monimutkaista.

Jos rajavalvonnan tulosmittareita peilataan niihin ominaisuuksiin, joita valtionhallinnon mukaan virastojen tulosmittareilla tulisi olla, niin rajavalvontatulosalueella mittarit on rakennettu varsin onnistuneesti. Mittarit kuvaavat toiminnan tuotosta eikä pääpaino ole itse tekemisellä. Mittareiden avulla kyetään myös suhteellisen helposti asettamaan tavoitteita, jos tavoitteiden asettaja on perehtynyt tarkemmin järjestelmän historiatietoihin ja mittareiden rakenteeseen. Ainoa ongelma, minkä tutkija näkee olevan, liittyy näkemykseen rajatilannekuvan tasosta. Koska mittari perustuu eri henkilöiden näkemyksiin, niin ajallinen vertailu annettujen arvojen välillä ei aina kerro koko totuutta. Vaihtuvuus niissä viroissa, joihin kuuluu tilannekuvan arviointi, on varsinkin viime vuosina ollut hyvin vilkasta.

## 5.2 Rajatarkastus

*”Yhteiskunnan ja kansainvälisten odotusten ja velvoitteiden mukaisesti rajatarkastuksilla torjutaan sisäistä turvallisuutta uhkaavia ilmiöitä estämällä ja paljastamalla laitton maahantulo rajanylityspaikkojen kautta sekä osallistumalla muuhun rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan.*

*Kaikki EU:n ulkorajan ylittävät henkilöt tarkastetaan. EU/ETA:n kansalaisille tehdään vähimmäistarkastus ja muille perusteellinen tarkastus. EU:n sisärajoilla rajatarkastuksia ei toimeenpanna, mutta valmius niiden aloittamiseen ylläpidetään.*

*Rajatarkastukset toteutetaan laadukkaasti turvaten sujuva rajanylityskululiikenne. Rajatarkastuksissa ja niihin liittyvissä tutkimuksissa ja hallintopäätöksissä huolehditaan henkilön oikeusturvasta. Rajatarkastukset järjestetään tuottavasti ja taloudellisesti.”<sup>119</sup>*

### 5.2.1 Panos- ja tuotostiedot

Taulukko 3: Rajatarkastusten panos – ja tuotostiedot

<b>Rajatarkastukset</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Rajatarkastukset ulkorajalla (milj.)	8,3	8,3	9,2	8,8
Tarkastusprosentti ulkorajalla	100 %	99 %	100 %	100 %
Havaitut rikkomukset (kpl) <sup>1)</sup>	1810	1734	1996	2636
Matkustajan odotusaika maa/lento (min)	15	10	10	10
Matkustajan odotusaika meri (min)	60	30	30	30
Toimintamenot (milj. €) <sup>2)</sup>	21,8	20,9	20,9	22,9
Henkilötyövuodet	374	365	360	377

<sup>1)</sup> Rajatarkastusten yhteydessä havaitut rikos-, ulkomaalais- ja tieliikennelain rikkomukset ja rikkomukset

<sup>2)</sup> Toimintamenot ovat kassamenoja ko. vuoden hintatasossa.

Lähde: Suomenlahden merivartioston toimintakertomukset 2002–2005

Rajatarkastusten määrä on tarkasteltavana ajanjaksona hieman kasvanut. Eniten tarkastuksia tehtiin vuonna 2004, jolloin tarkastusten määrä kohosi 9,2 miljoonaan. Tämä on n. 10 %

enemmän kuin vuosina 2002 ja 2003, jolloin molempina vuosina tarkastuksia tehtiin n. 8,3 miljoonaa. Syitä tarkastettavien määrän kasvuun on useita. Vuonna 2004 Euroopan unioniin otettiin lisää jäsenmaita, mm. Baltian maat, jolloin viisumipakko poistui näiltä mailta ja siitä johtuen uusien jäsenmaiden kansalaisten kynnys matkustaa muihin EU-maihin pieneni huomattavasti. Kyseisenä vuonna myös Suomen ja Viron välillä toimivat varustamot lisäsivät aluskalustoa maiden väliseen liikenteeseen, joka lisäsi osaltaan matkustajamäärää.<sup>120</sup>

Helsinki-Vantaan lentokentällä oli vuoden 2004 aikana yhteensä noin 8,0 miljoonaa matkustajaa, kasvua edelliseen vuoteen oli noin 14,3 %. Siellä tarkastettavien matkustajien määrä kasvoi vuoteen 2003 verrattuna 14 %. (2003 2,36 milj. / 2004 2,78 milj.)<sup>121</sup> On ollut huomattavissa, että lentokentän merkitys Gateway-asemana on korostunut ja matkustajien määrä tulee varmasti vielä kasvamaan, koska Finnair avaa lähes joka vuosi uusia suoria lentoyhteyksiä Aasiaan. Lentomatkustajien määrä on kasvanut tasaisesti vuosittain, mutta vuonna 2003 matkustamiseen vaikutti hieman pelko SARS-epidemiasta sekä käynnissä ollut Afganistanin sota.<sup>122</sup>

Tarkastusprosentti on ollut kaikkina muina vuosina 100 paitsi 2003, jolloin tarkastuksista jouduttiin hieman tinkimään. Ylemmän johtoportaan käskystä noin 60 000 maasta lähtevää ihmistä jäi tarkastamatta johtuen rajatarkastajien vähydestä.<sup>123</sup>

Vuonna 2003 havaittujen rikkomusten pienenemisen osasyynä oli kantelujen suuri määrä koskien rajavartiomiesten toimintaa. Tämän takia rajavartiomiehet tulivat varovaisemmiksi omassa toiminnassaan ja havaittuihin rikkomuksiin ei välttämättä uskallettu puuttua sillä tarmolla kuin olisi pitänyt. Havaittujen rikkomusten määrä kasvoi vuonna 2005 32 % verrattuna vuoteen 2004. Osaltaan määrän kasvuun vaikutti uuden rajavartiolain voimaantulo, joka terävöitti rajaviranomaisten toimintaa ja jolloin heillä oli myös toimivaltuudet toimia ja puuttua havaittuihin rikkomuksiin.<sup>124</sup> Rikkomusten määrään on vaikuttanut myös ajoneuvoliikenteen kasvu Baltian suuntaan. Helsingin satamissa on tavattu useita henkilöautoja, joiden ajoneuvovero on ollut maksamatta. Myös rattijuoppojen määrä on kasvanut huolestuttavasti.<sup>125</sup>

Vuonna 2005 sekä henkilötyövuodet että toimintamenot kasvoivat selvästi edellisiin vuosiin verrattuna, mikä osittain selittyy sillä, että kyseisenä vuonna Helsingissä pidettiin yleisurheilun maailmanmestaruuskilpailut. Tällöin Suomessa palautettiin Schengen-alueen sisärajatarkastukset, joka vaati koko Rajavartiolaitoksen toimesta suuria ponnisteluja. Kisojen turvajärjestelyt olivat

mittavat ja varsinkin Suomenlahden merivartiostolla oli merkittävä rooli kyseisessä tapahtumassa.

Toimintamenojen kasvuun vuonna 2005 vaikutti osaltaan myös komennusmiehistä aiheutuneet kulut, kuten matka- ja majoituskulut sekä päivärahat, joista osa lankesi maksettavaksi Suomenlahden merivartiostolle. Lentokentällä avattiin myös samana vuonna lisää tarkastuslinjoja, joista syntyi hieman lisäkustannuksia.<sup>126</sup>

### 5.2.2 Laadunhallinta

Laadunhallintatunnusluku rajatarkastusten osalta koostuu kattavuus-, tarkastusten laatu-, sujuvuus- ja oikeusturvatuslukuista, jotka ovat yhteismitallistettu vertailukelpoiseksi normaalien tai haluttujen vaihteluväliden puitteissa. Kattavuustunnusluku muodostuu saapuvasta ja lähtevästä kattavuudesta. Tunnusluvulla mitataan, onko EU:n ulkorajan ylittävä saapuva/lähtävä liikenne tarkastettu kokonaisuudessaan. Kokonaiskattavuus saadaan laskemalla keskiarvo edellä mainituista tunnusluvuista.<sup>127</sup>

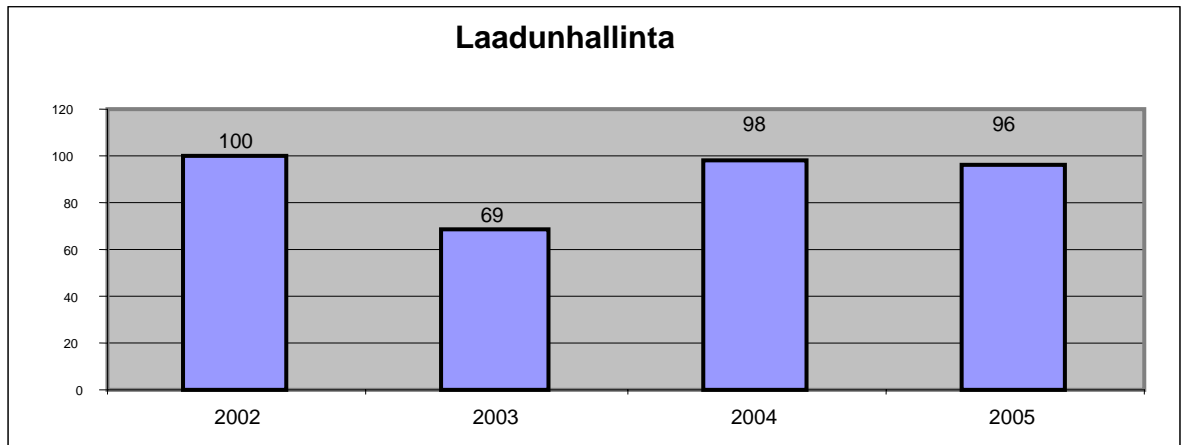
Tarkastusten laatutunnusluvulla pyritään mittaamaan merivartioston onnistumista maahantulo- ja maastalähtöpuuteiden ja rikosten/rikkomusten havaitsemisessa. Laskennassa huomioidaan myös jälkikäteen ilmitulleet eli epäonnistuneet tapaukset, joka käytännössä tarkoittaa sitä, että henkilöt ovat omalla toiminnallaan onnistuneet välttämään rajatarkastuksen ja tämä on ilmennyt vasta myöhemmin.<sup>128</sup>

Sujuvuustunnusluvulla mitataan rajatarkastuksiin kulunut odotus- ja tarkastusaika. Merivartioston tulisi itse määrittää tarkemmat ohjeet, millä tavalla aika määritetään, mutta pääsääntö on kuitenkin se, että ajassa huomioidaan pelkästään oma toiminta, eikä siihen saa vaikuttaa muiden viranomaisten toiminta. Eli käytännössä asia tapahtuu siten, että ne asiat huomioidaan, joihin merivartiostolla on suoranainen tai ainakin riittävä välillinen vaikutusmahdollisuus ja jopa usein velvollisuus.<sup>129</sup>

Oikeusturvatusluvulla mitataan, kuinka hyvin merivartiosto on onnistunut huolehtimaan asiakkaidensa oikeusturvassa rajatarkastuksiin liittyvissä tutkinnoissa ja hallintopäätöksissä.

Toimenpidettä pidetään virheellisenä, mikäli oikeusistuin tai vastaava muuttaa myöhemmin tehdyn päätöksen tai toteaa menettelyn virheelliseksi.<sup>130</sup>

Kuvio 9: Rajatarkastusten laadunhallinta



Lähde: RJT

Laadunhallinnan osalta ei kasvua ole tapahtunut tarkasteltavana ajanjaksona. Vuonna 2005 laadunhallinnan tuloksellisuus oli laskenut 4 prosenttiyksikköä vuodesta 2002. Vuonna 2003 laadunhallinnassa tapahtui 31 prosenttiyksikön notkahdus edellisestä vuodesta. Laadunhallinnan lasku johtui osittain omasta, mutta myös osittain toisen lentokentällä toimivan yhteistyöyrityksen toiminnasta.

Suurin syy kuitenkin siihen, miksi laadunhallinta oli vuonna 2003 pienempi kuin muina tarkasteltavan ajanjakson vuosina, johtui osittaisesta epäonnistumisesta tarkastusten laadussa. Vuonna 2003 jälkikäteen ilmitulleita, jotka siis katsotaan epäonnistuneiksi tapauksiksi, oli yhteensä 228 kpl. Tästä luvusta 225 kpl johtui siitä, että Finnairin lentokenttävirtilijä ohjasi vahingossa yhden koneellisen verran maahan saapuneita matkustajia ohi passintarkastuspisteiden.<sup>131</sup> Tämän johdosta onnistumisprosentti oli 92,9 % tarkastusten laadun osalta vuonna 2002. Koska tarkastusten laadun osuus rajatarkastusten laadunhallinnasta on 30 %, vaikutti se merkittävästi laadunhallintaan. Laskentasääntöjen mukaan edellä mainitulla onnistumisprosentilla tulee tarkastusten laadun tunnusluvun arvoksi nolla.<sup>132</sup> Tästä voimme huomata sen, että jälkikäteen ilmitulleilla, eli epäonnistuneilla tapauksilla on todella suuri

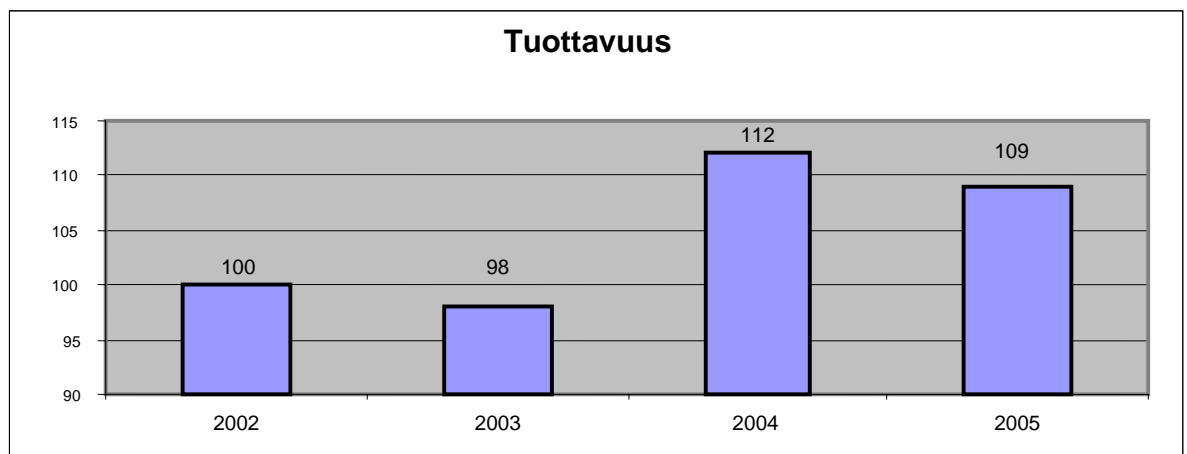
painoarvo laskettaessa tarkastusten laaduntunnuslukua. Laadunhallinnan laskuun vuonna 2003 vaikutti myös osaltaan lähtötarkastuksista tinkiminen.

Vuotta 2003 lukuun ottamatta, laadunhallinnan tunnusluvuissa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia, vaikka matkustajamäärät ovatkin lisääntyneet.

### 5.2.3 Tuottavuus

Tuottavuus mittaa rajatarkastus-tulosalueella tuotettujen loppusuoritteiden suhdetta niiden aikaansaamiseksi käytettyyn henkilötyöpanokseen. Suoritteet painotetaan niiden tuottamiseen vaadittavan keskimääräisen työajan suhteessa.<sup>133</sup>

Kuvio 10: Rajatarkastusten tuottavuus



Lähde: RJT

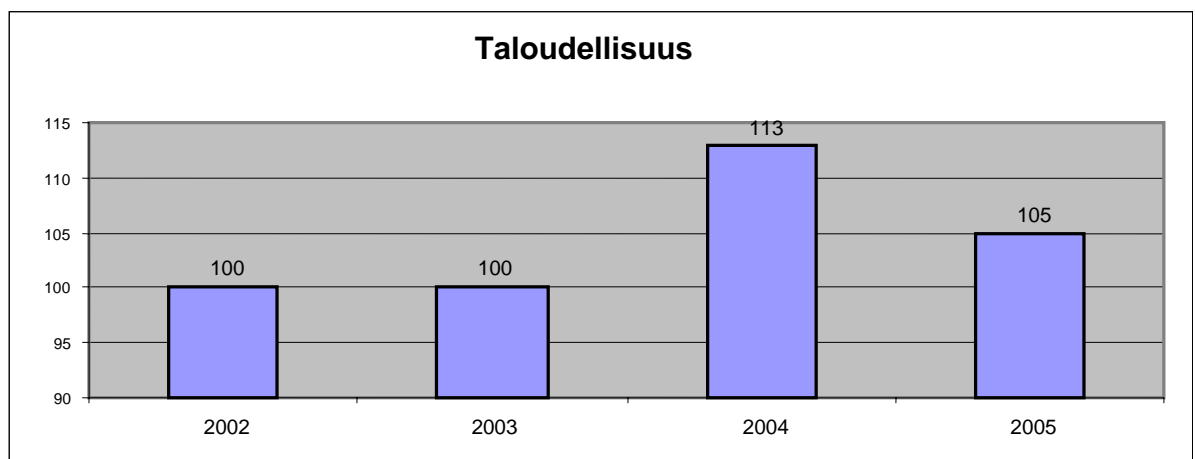
Tuottavuuden osalta kasvua on tapahtunut 9 prosenttiyksikköä tarkasteltavana ajanjaksona. Tuottavin vuosi oli 2004, jolloin tuottavuus oli 12 prosenttiyksikköä parempi kuin vuonna 2002. Tämä johtui rajatarkastusten kohdennettujen henkilötyövuosien määrän pienenemisestä, mutta samalla kuitenkin painotettujen suoritteiden 8 prosenttiyksikön kasvusta. Painotettuja suoritteita on ollut enemmän, koska matkustajamäärät ovat myös kasvaneet. Viisumivapaiden matkustajien määrä kasvoi vuodesta 2003 vuoteen 2004 80 % (36067) ja viisumivapaa-matkustajien määrä 10 %.(398510 kpl).<sup>134</sup> Tuottavuuden kasvuun on myös vaikuttanut komennusmiesten suuri määrä Helsingin rajatarkastusosastossa. Heidän työpanoksensa avulla

Suomenlahden merivartiostossa on tehty enemmän rajatarkastus - suoritteita, mutta rajatarkastuksiin kohdennetut henkilötyövuodet eivät kuitenkaan ole tällöin kasvaneet. Tämä johtuu siitä, että HTV:t merkitään sen hallintoyksikön tilastoihin, mistä komennetut ovat Suomenlahdelle saapuneet.

#### 5.2.4 Taloudellisuus

Taloudellisuus mittaa rajatarkastus-tulosalueella tuotettujen loppusuoritteiden suhdetta niiden aikaansaamiseksi käytettyihin rahallisiin panoksiin. Suoritteet painotetaan niiden tuottamiseen vaadittavan keskimääräisen työajan suhteessa.<sup>135</sup>

Kuvio 11: Rajatarkastusten taloudellisuus



Lähde: RJT

Rajavalvonnan taloudellisuuden osalta Suomenlahden merivartiosto on hoitanut tehtävänsä hyvin. Taloudellisuus parani 5 prosenttiyksikköä vuoteen 2005 mennessä eikä notkahduksia tapahtunut vuoteen 2002 verrattuna. Paras vuosi taloudellisesti oli 2004, eli samana vuotena kuin tuottavuudenkin osalta. Vuonna 2004 henkilötyövuosia oli vähiten ja kuten myös menoja. Painotettujen suoritteiden määrä kuitenkin kasvoi verrattuna edellisiin vuosiin. Vaikka menoja oli vuonna 2005 vain 5 prosenttiyksikköä enemmän kuin vuonna 2002, niin painotettujen suoritteiden määrä kuitenkin kasvoi 10 prosenttiyksikköä samassa ajassa.<sup>136</sup> Vuonna 2005 palautettiin yleisurheilun MM – kilpailujen vuoksi Schengen – sisäraajatarkastukset, joka oli osasyynä suoritteiden määrän kasvuun.<sup>137</sup>

Taloudellisuuden parantumisen taustalla on ollut sama syy kuin tuottavuudenkin. Komennusmiesten avulla tehtyjen suoritteiden määrää saadaan kasvatettua, mutta Suomenlahden merivartioston palkkamenot eivät kuitenkaan tällöin kasva samassa suhteessa, koska suurin osa komennusmiesten palkkakuluista lankeaa lähettävän hallintoyksikön maksettavaksi.<sup>138</sup>

#### 5.2.5 Rajatarkastuksen kokonaistuloksellisuus

Taulukko 4: Rajatarkastusten kokonaistuloksellisuus

<b>Rajatarkastukset</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Tuloksellisuus (IND)	100	84	105	101
Laadunhallinta (IND)	100	69	98	96
Tuottavuus (IND)	100	98	112	109
Taloudellisuus (IND)	100	100	113	105

Lähde: RJT

Tulosalueen tuloksellisuus koostuu tuottavuus-, taloudellisuus- ja laadunhallintatunnusluvuista. Näiden perusteella rajatarkastusten kokonaistuloksellisuus on pysynyt lähes samana lukuun ottamatta vuotta 2003, jolloin laskua tapahtui 16 prosenttiyksikköä edelliseen vuoteen (2002) verrattuna. Vuonna 2003 kokonaistuloksellisuuden notkahdukseen oli syynä laadunhallinnan suhteellisen suuri laskeminen. (31 prosenttiyksikköä) Kuitenkin tuottavuuden ja taloudellisuuden pysyminen edellisvuoden tasolla johti siihen, että kokonaistuloksellisuuden lasku ei ollut niin suuri kuin laadunhallinnan. Kuten rajavalvonnankin osalta, niin rajatarkastuksia tarkasteltaessa tuloksekkain vuosi oli 2004, jolloin kasvua tapahtui kokonaistuloksellisuuden osalta 5 prosenttiyksikköä vuoteen 2002 verrattuna. Suurimpana syynä tähän oli tehtävien hoito aiempaa pienemmällä henkilötöymäärällä, jolloin myös kustannukset olivat hieman pienemmät.<sup>139</sup>

Tutkijan mielestä rajatarkastusten osalta tuloksellisuuden laskentajärjestelmä antaa rajatarkastusten kokonaistuloksellisuudesta oikean suuntaisen, mutta ei kuitenkaan riittävää kuvaa. Analysoitaessa siihen kuuluvia tunnuslukuja ja etenkin laadunhallintaa, on tutkija löytänyt muutamia epäkohtia, jotka tulisi korjata kehitettäessä tuloksellisuuden laskentajärjestelmää. Etenkin tarkastusten laadussa, jonka osuus laadunhallinnasta on 30 %, on epäkohtia, jotka tulisi korjata. Tarkastusten laatuun ei saisi vaikuttaa kenenkään muun toiminta, kuin Suomenlahden



merivartioston rajavartiomiesten. Tarkastusten laatua analysoitaessa voitaisiin soveltaa jonkinlaista riskianalyysia eli arvioitaisiin epärehellisten matkustajien määrää esimerkiksi heidän prosentuaalinen osuus koko matkustajavirrasta ja tämän jälkeen tarkastusten laadussa voitaisiin pohtia ja tarkastella, kuinka hyvin rajavartioviranomaiset ovat pystyneet puuttumaan ja löytämään matkustajavirrasta juuri nämä epärehelliset matkustajat.

Myös tarkastusten sujuvuudella on 30 % osuus rajatarkastusten laadunhallinnasta. Tämän prosentuaalista osuutta voitaisiin ehkä laskea ja samalla lisätä tarkastusten laadun painoarvoa, koska tutkijan mielestä on hieman vääristävää antaa liikaa painoarvoa tarkastusten sujuvuudelle, jolloin tarkastusten laatu voi mahdollisesti laskea.

Tarkastusten sujuvuustunnusluku muodostuu Suomenlahden merivartioston alueella Länsi – ja Eteläsataman ja lentokentän odotus – ja tarkastusajoista. Satamissa tavoiteaika on ollut 30 ja lentokentällä 10 minuuttia. Lentokentällä tähän on kyetty joka vuosi (2002–2005) ja satamissakin vuoden 2003 jälkeen.<sup>140</sup>

Jotta odotusaikojen laskeminen ja jälkikäteen tulosten tarkastelu tuloksellisuuden laskentajärjestelmässä olisi vertailukelpoista, tulisi ko. tapahtuma ohjeistaa selkeästi vartioston johdon toimesta. Odotusaikoja tarkastellessa herääkin kysymys, miten odotusajat on kelloitettu vuosittain, koska samat keskiarvot toistuvat, vaikka kokonaismatkustajamäärissä on ollut vuositasolla lähes miljoonan ihmisen eroja.

Tarkastusten sujuvuus on yksi näkyvimmistä rajavartiolaitokseen liittyvistä asioista, josta julkisuudessa hyvin usein keskustellaan. Tilanteesta on syntynytkin eturistiriita, koska liikenteen sujuvuuden edistäminen heikentää muun rajaturvallisuuden ylläpidon edellytyksiä. Kuitenkin näyttää siltä, että rajavartiolaitoksen rajanylityspaikoilla on tasapaino rajanylitysten sujuvuuden ja tarkastusten laadun välille vakiintunut tyydyttävälle tasolle.<sup>141</sup>

Kuten rajavalvonnassa niin myös rajatarkastuksissa kokonaistuottavuuden ja – taloudellisuuden laskeminen on tehty yksinkertaiseksi ja helposti ymmärrettäväksi. Tuottavuudessa voitaisiin ottaa vielä tarkemmin huomioon tehtyjen suoritteiden laatu ja vaikeusaste. Vaikka painotetuissa suoritteissa tarkastettujen henkilöiden osalta jaotellaankin asiakkaat viisumivapaisiin ja viisumivelvollisiin matkustajiin, niin järjestelmässä ei kuitenkaan huomioida mitenkään

ensimmäisen ja toisen tasan tarkastuksia, joiden ero ja merkitys on kuitenkin huomattava.

Itse järjestelmään ja sen kehittämiseen rajatarkastuksiin liittyen, on tutkimuksen edetessä ilmennyt joitakin asiakokonaisuuksia. Helsingin rajatarkastusosastossa päivittäisenä työkaluna suorite/tilastotietojen työkaluna käytetään sekä RVT:tä, eli rajavartiotoiminnan tietojärjestelmää että Patja-järjestelmää, jolla tarkoitetaan poliisiasian tietojärjestelmää. Patjan rooli on korostunut tarkasteltavan ajanjakson lopulla, jolloin rajavartiolaitoksen lakiuudistus astui voimaan. Ongelmana tässä on se, että RVT ja RJT osalta yhteys ei toimi aukottomasti eikä Patja keskustele laisinkaan rajavartiolaitoksen järjestelmien kanssa. Tämän johdosta tuloksellisuuden laskentajärjestelmässä käytettävät tiedot eivät välttämättä ole aina todenmukaisia tai ainakaan ajantasaisia, koska kaikkea tietoa ei välttämättä ole ehditty syöttämään rajavartiolaitoksen omiin järjestelmiin.<sup>142</sup>

Tällä hetkellä tuloksellisuuden laskentajärjestelmässä ei käy ilmi kovinkaan tarkasti rikostorjuntakokonaisuus. Jälkikäteistä analysointia varmasti helpottaisi, jos tämä kokonaisuus olisi tarkemmin purettu auki järjestelmässä. Yhtenä esimerkkinä voidaan pitää ilmitulleiden rikosten vakavuutta. Laittoman maahantulon järjestäminen on huomattavasti vakavampi rikos, kuin esimerkiksi ajoneuvoveron maksamatta jättäminen, joita satamissa ilmenee huomattavia määriä. Ja koska rikostorjunnan rooli on korostunut varsinkin Helsingin rajatarkastusosaston työssä, olisi ensiarvoisen tärkeää, että se huomioitaisiin tuloksellisuuden laskentajärjestelmässä.<sup>143</sup>

Lisäksi rajatarkastustyön tekemisessä korostuu työaikakirjanpidon oikea täyttö, jotta pystytään tilastoimaan siihen käytetyt henkilötyövuodet. Varsinkin lakiuudistuksen jälkeen on rajavartiomiesten tehtäväkenttä laajentunut huomattavasti aikaisemmasta, eivätkä kaikki nykyään suoritettut toiminnot käy ilmi työaikakirjanpidosta. Tällä hetkellä esimerkiksi rikostutkinta, minkä merkitys on kasvanut huomattavasti laki-uudistuksen jälkeen, ei näy omana kokonaisuutena kirjanpidossa. Kuitenkin työaikakirjanpidon mukaan henkilö on käyttänyt oman työpanoksensa rajatarkastuksiin vaikka hän olisi osallistunut tapausten tutkintaan ja käyttänyt pääsääntöisesti koko oman työpanoksensa rikostutkintaan.<sup>144</sup>

Komennusmiesten roolin korostuminen Suomenlahden merivartioston suorittamassa rajatarkastustyössä on korostunut huomattavasti tarkasteltavan ajanjakson loppupuolella.

Komennusmiehet kasvattavat Suomenlahden merivartioston rajatarkastusten kokonaistuloksellisuutta, mutta tilanne on päinvastainen lähettävälle hallintoyksiköille. Komennusmiesten henkilötyövuodet ja palkkamenot kirjataan komennusmiesten omien hallintoyksiköiden järjestelmiin, mutta komennusmiesten aikaansaannokset, eli painotetut suoritteet näkyvät kuitenkin pelkästään vain Suomenlahden merivartioston tilastoissa. Tästä johtuen lähettävien hallintoyksiköiden tuloksellisuus ei kasva tai jopa huononee, koska niiden palkkamenot pysyvät aikaisemmalla tasolla, mutta painotettujen suoritteiden määrä voi laskea, koska moni rajatarkastustyötä tekevä rajavartiomies on komennuksella Suomenlahdella. Järjestelmää kehitettäessä tulisikin miettiä, josko kaikki komennusmiehistä aiheutuneet kulut siirrettäisiin Suomenlahden merivartioston tietojärjestelmiin, jolloin tilastot olisivat hyvin erilaisia, mutta kuitenkin todenmukaisempia.<sup>145</sup>

Kun rajatarkastusten tulosmittareita peilataan hyvien tulosmittareiden ominaisuuksiin, niin tutkijan mielestä rajatarkastusmittarit ovat varsin onnistuneesti rakennettu. Verrattuna muihin operatiivisen toiminnan tulosalueisiin, niin rajatarkastuksissa kaikki mittarit perustuvat järjestelmiin kirjattuihin faktatietoihin, eikä kenenkään henkilön oma mielipide vaikuta näihin mittareihin. Ongelma, mikä on jo aikaisemmin tullut ilmi tässä luvussa, on se, että mittareiden arvoon tulisi vaikuttaa viraston omin toimenpitein, mikä ei kuitenkaan näin ole ollut tarkasteltavana ajanjaksona.

Tarkastusten laatuun vaikutti vuonna 2003 toisen lentokentällä toimivan yrityksen virheellinen toiminta eikä näin kuitenkaan tulisi olla. Yhtenä ratkaisuna olisi laajentaa tarkastusten laatu- mittaria siten, että siinä eroteltaisiin rajavartiolaitoksen omasta toiminnasta aiheutuneet epäonnistumiset ja muiden yhteistyöyritysten toiminnasta aiheutuneet epäonnistumiset. Jälkimmäisen painoarvo voisi olla huomattavasti pienempi. Toinen vaihtoehto olisi epäonnistuneiden tapausten kirjaamatta jättäminen, mikä ei olisi kuitenkaan kovin järkevää ja samalla myös tapahtuneiden tosiasioiden kieltämistä.

### 5.3 Meripelastus

*”Yhteiskunnan ja kansainvälisten odotusten ja velvoitteiden mukaisesti meripelastuspalvelulla osallistutaan ihmisten turvallisuuden ylläpitämiseen merialueella. Merihätään tai uhkaavan vaaraan merellä joutuneita ihmisiä*

*pelastetaan ja onnettomuuksia pyritään ennalta ehkäisemään. Muuhun pelastus- ja avustustoimintaan osallistutaan rajavartiolaitoksen valvonta-alueella.*

*Meripelastussuunnitelmat pidetään ajan tasalla. Välitön johtamisvalmius ylläpidetään. Rajavartiolaitoksen meripelastusyksiköiden suorituskyvystä huolehditaan. Kaikille merihätään joutuneille osoitetaan apua viivytyksettä. Meripelastustilanteiden havaitsemiseksi ja ennalta ehkäisemiseksi huolehditaan merialueiden riittävästä valvonnasta rajavalvonnan yhteydessä.*

*Meripelastuspalvelun toimivuutta tuetaan johtamiskoulutuksella ja vaikuttamalla sidosryhmiin. Naapurimaiden meripelastuspalvelua tuetaan ja tarvittaessa apua annetaan ulkomaille. Meripelastustehtävien edellyttämien voimavarojen käyttöä seurataan, mutta tuottavuudelle ja taloudellisuudelle ei aseteta tavoitteita, vaan voimavaroja käytetään kunkin pelastustehtävän edellyttämä määrä.”<sup>146</sup>*

### 5.3.1 Panos- ja tuotostiedot

Taulukko 5: Meripelastuksen panos – ja tuotostiedot

<b>Meri- ja muu pelastustoiminta</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Pelastussuoritteet (kpl)	911	758	848	824
Harjoitus- ym. Suoritteet (kpl)	59	13	33	7
RVL:n yksiköiden toiminta-aika (tuntia)	1577	2807	1105	1421
Estetyt merionnettomuudet (kpl)	4	19	9	1
Pelastettu avuntarpeesta (hlöä)	4407	1876	1843	2091
Pelastettu hengenvaarasta (hlöä)	1913	49	41	31
Toimintamenot (milj. €) <sup>1)</sup>	0,3	0,3	0,3	0,4
Henkilötyövuodet	5	6	5	7

<sup>1)</sup> Toimintamenot ovat kassamenoja ko. vuoden hintatasossa.

Lähde: Suomenlahden merivartioston toimintakertomukset 2002–2005

Pelastussuoritteissa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia tarkasteltavana ajanjaksona. Huippuvuosi oli vuosi 2002, jolloin suoritteita oli 911 kpl. Heti seuraavana vuotena määrä kuitenkin laski 17 %, ollen 758 kpl. Pelastustapahtumista todettakoon se, että 2/3 osaa niistä johtuu teknisistä vioista sekä puutteellisesta merimiestäidosta.<sup>147</sup>

Vuonna 2002 ja siitä aina nykypäivään asti, on pitkien laajojen pelastus/etsintäoperaatioiden määrä laskenut huomattavasti. Kun vuonna 2001 etsintöjä oli 122 kpl, oli vastaava luku vuonna 2002 vain 59 kpl. Yhtenä syynä etsintöjen vähenemiseen oli teleoperaattoreiden velvollisuus antaa matkapuhelimien paikkatietoja.

Estettyjen merionnettomuuksien osalta huippuvuosi oli vuosi 2003, jolloin estettyjä merionnettomuuksia oli 19 kpl. Sekä avuntarpeesta että hengenvaarasta pelastettujen määrä oli suurin vuonna 2002. Avuntarpeesta pelastettiin 4407 henkilöä ja hengenvaarasta 1913 henkilöä. Pelastettujen määrän lasku selittyy sillä, että suuria matkustaja-aluksia ei ole ollut kyseisinä vuosina vaaratilanteissa. Vaikka pelastettujen määrissä onkin suuria vaihteluita vuositasolla, ei niillä ole kuitenkaan ollut suurta vaikutusta toimintamenoihin tai henkilötyövuosiin tarkasteltavana ajanjaksona.

### 5.3.2 Laadunhallinta

Laadunhallintatunnusluku koostuu meripelastuksen osalta suunnitelmavalmius-, johtamisvalmius-, suorituskyky- ja saatavuustunnusluvuista, jotka ovat yhteismitallistettu vertailukelpoiseksi normaalien tai haluttujen vaihteluvälien puitteissa.<sup>148</sup>

Suunnitelmavalmiustunnusluvulla pyritään mittaamaan meripelastussuunnitelmien ajantasaisuutta. Arviointi suoritetaan joka kevät 30.4 tilanteesta ennen purjehduskauden alkamista ja tällöin arvioitu tunnusluku on voimassa koko vuoden. Arviointiin osallistuvat merivartioston komentaja, apulaiskomentaja, meritoimiston päällikkö sekä kaksi henkilöä meripelastuslohkokeskuksesta.<sup>149</sup>

Jos minkäänlaisia suunnitelmia ei ole tehty, niin tällöin annetaan arvosanaksi 0. Jos suunnitelmat on päivitetty kaikilta osin 30.4 mennessä, niin tällöin arvosanaksi tulee antaa 5. Näiden väliin jäävistä arvoista ja millä perusteella niitä voidaan ja ennen kaikkea pitää antaa, on erikseen kerrottu tuloksellisuuden laskentajärjestelmän menetelmäkuvauksessa.<sup>150</sup>

Johtamisvalmiustunnusluvulla pyritään mittaamaan merivartioston johtokeskuksen ja tässä tapauksessa Suomenlahden merivartioston meripelastuslohkokeskuksen viestitys- ja johtamisvalmiudessa olleita katkoksia ja niiden vaikutusta meripelastustehtäviin. Kuten

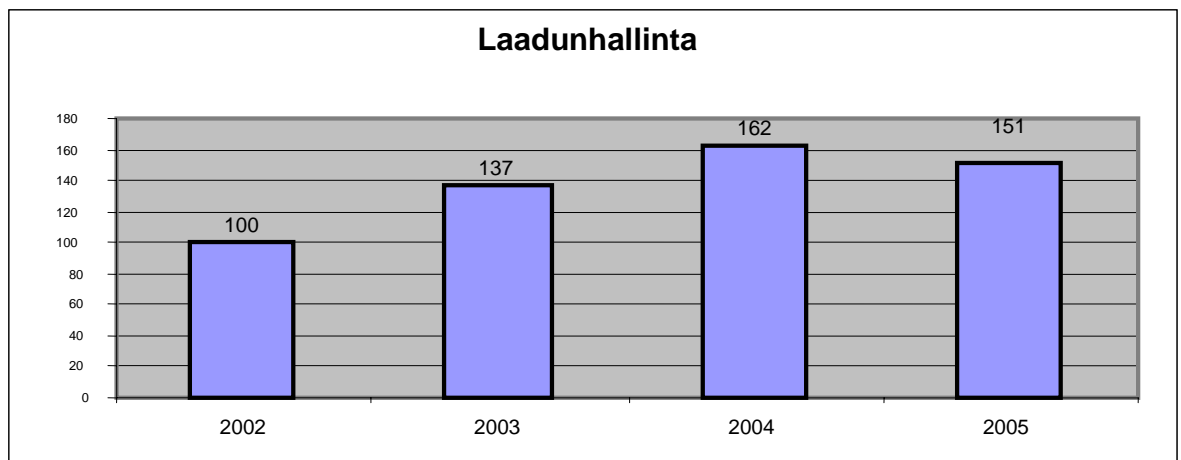
suunnitelmavalmiutta, niin johtamisvalmiuttakin arvioivat merivartioston komentaja, apulaiskomentaja, meritoimiston päällikkö sekä kaksi henkilöä meripelastuslohkokeskuksesta. Johtamisvalmiuden taso arvioidaan jokaisen osavuosisijakson päätteeksi.<sup>151</sup>

Kuten muissakin henkilöiden suorittamissa arvioinneissa, niin myös johtamisvalmiudessa arvosanoja annetaan nollan ja viiden välillä. Tasoluokituksen mukaan arvosanaksi tulee antaa 0, jos valmiudessa on ollut sellaisia katkoksia, että sillä on ollut vakavia seurauksia, kuten ihmishenkien menetyksiä. Jos valmius on ollut täysin katkeamaton, niin tällöin arvosanaksi tulee antaa 5. Näiden väliin jäävistä arvoista ja millä perusteella niitä voidaan ja ennen kaikkea pitää antaa, on erikseen kerrottu tuloksellisuuden laskentajärjestelmän menetelmäkuvauksessa.<sup>152</sup>

Suorituskykytunnusluvulla mitataan merivartioston meripelastusyksiköiden toimintavalmiutta ja niiden kykyä suoriutua tehtävästään, joissa vaaratilanteen aste on määritetty. Toimintavalmiutta heikentävät tapaukset, joissa pelastusyksikköä olisi tarvittu, mutta ko. yksikölle ei voitu kuitenkaan antaa tehtävää, koska joko se ei ollut valmiudessa tai se oli jo käsketty toiseen tehtävään. Suorituskykyä puolestaan heikentää ne tapaukset, joissa pelastusyksikkö ei kykene suoriutumaan annetusta tehtävästä. Tähän voi vaikuttaa mm. merimiestaidon puute, henkilöstövajaus, kalusto ja säätila.<sup>153</sup>

Saatavuustunnusluvulla mitataan sitä aikaa, joka lasketaan hetkestä, jolloin hätätilanne määritetään aina siihen aikaan, jolloin nopein yksikkö on kohteella. Kaikista hätätilanteista lasketaan keskiarvo, jota käytetään laskentakaavassa. Tunnuslukua laskee voimakkaasti tapaukset, joissa apua ei ole voitu osoittaa.<sup>154</sup>

Kuvio 12: Meripelastuksen laadunhallinta



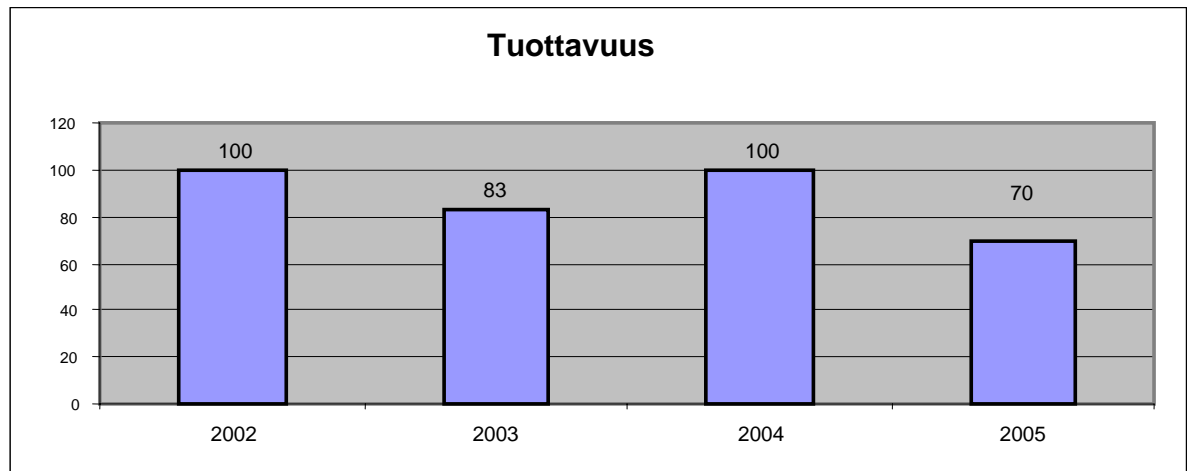
Lähde: RJT

Meripelastuksen laadunhallinnassa on kehitystä tapahtunut huomattavasti tarkasteltavana ajanjaksona. Kehitys on ollut pääsääntöisesti nousujohteista ja vuoteen 2005 mennessä laadunhallinta paranikin 51 prosenttiyksikköä. Paras vuosi oli 2004, jolloin laadunhallinnan prosentuaalinen kasvu 62 prosenttiyksikköä vuodesta 2002. Koska laadunhallinta muodostaa koko meripelastustoimi - tulosalueen tuloksellisuuden, on kokonaistuloksellisuuden, joka tässä tapauksessa koskee siis vain meripelastuksen laadunhallintaa, kehittymistä tarkastelu tarkemmin luvussa 4.3.5.

### 5.3.3 Tuottavuus

Tuottavuus mittaa meripelastus-tulosalueella tuotettujen loppusuoritteiden suhdetta niiden aikaansaamiseksi käytettyyn henkilötyöpanokseen. Suoritteet painotetaan niiden tuottamiseen vaadittavan keskimääräisen työajan suhteessa.<sup>155</sup> Tuottavuuden avulla pyritään vastaamaan siihen, kuinka monta HTV:tä yhden painotetun suoritteiden tekeminen on vaatinut.<sup>156</sup>

Kuvio 13: Meripelastuksen tuottavuus



Lähde: RJT

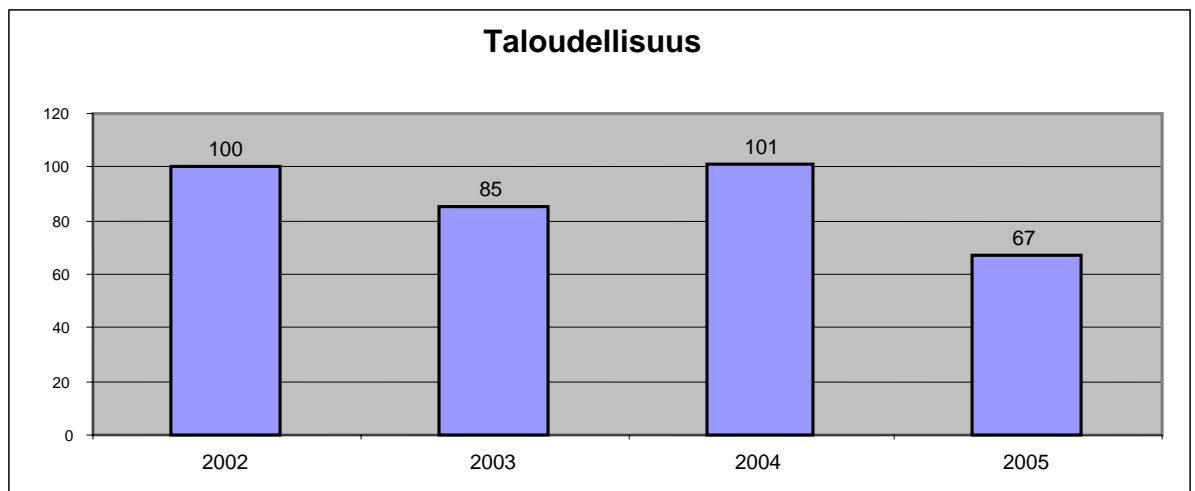
Tuottavuuden osalta vuodet 2002 ja 2004 ovat olleet parhaimmat. Syynä tähän on painotettujen suoritteiden suurempi määrä kuin vuosina 2003 ja 2005. Vaikka painotettuja suoritteita on edellä mainittuina vuosina ollut enemmän, on näinä vuosina kuitenkin henkilötyövuosia käytetty vähemmän. Kun vuonna 2005 painotettuja suoritteita oli 46920 kpl ja 2004 46960 kpl, niin kuitenkin 2005 käytettiin kaksi henkilötyövuotta (7 HTV) enemmän kuin 2004. (5 HTV). Vuonna 2002 henkilötyövuosia käytettiin myös 5 ja vuonna 2003 6. Painotettuja suoritteita oli vuonna 2002 47890 kpl ja vuonna 2003 42110 kpl.<sup>157</sup>

#### 5.3.4 Taloudellisuus

Taloudellisuus mittaa meripelastus-tulosalueella tuotettujen loppusuoritteiden suhdetta niiden aikaansaamiseksi käytettyihin rahallisiin panoksiin. Suoritteet painotetaan niiden tuottamiseen vaadittavan keskimääräisen työajan suhteessa.<sup>158</sup> Taloudellisuudessa pyritään hakemaan vastausta siihen, kuinka monta euroa on yhden painotetun suoritteiden hinta.<sup>159</sup>



Kuvio 14: Meripelastuksen taloudellisuus



Lähde: RJT

Taloudellisimmat vuodet ovat olleet 2002 ja 2004. Siis vastaavat vuodet kuin tuottavuudessakin. Vuosina 2003 ja 2005 menot ovat olleet suuremmat kuin 2002 ja 2004. Kun vuosina 2002 ja 2004 yhden painotetun suoritteiden hinta oli 6 euroa, ovat vastaavat luvut 2003 8 euroa ja 2005 9 euroa.<sup>160</sup>

### 5.3.5 Meripelastuksen kokonaistuloksellisuus

Taulukko 6: Meripelastuksen kokonaistuloksellisuus

Meripelastus	2002	2003	2004	2005
Tuloksellisuus (IND)	100	137	162	151
Laadunhallinta (IND)	100	137	162	151
Tuottavuus (IND)	100	83	100	70
Taloudellisuus (IND)	100	85	101	67

Lähde: RJT

Tulosalueen tuloksellisuus koostuu vain laadunhallintatunnusluvusta, koska tuottavuudelle ja taloudellisuudelle ei aseteta erikseen tavoitteita, koska jokaiseen pelastustehtävään kuitenkin käytetään se määrä resursseja, kuin katsotaan tarpeelliseksi.<sup>161</sup> Kuten aikaisemminkin on tullut ilmi, on meripelastuksen kokonaisuustuloksellisuus kasvanut huomattavasti tarkasteltavana

ajanjaksona. Vuoteen 2004 mennessä kasvua oli tapahtunut 62 prosenttiyksikköä, josta se kuitenkin laski 11 prosenttiyksikköä seuraavana vuonna. Kuitenkin vuonna 2005 toiminta oli vielä 51 prosenttiyksikköä tulokseksaampaa kuin vuonna 2002.

Tuloksellisuuden kasvua on edesauttanut suorituskyvyn parantuminen ainakin tilastojen valossa. Vuoden 2002 jälkeen kaikista annetuista meripelastustehtävistä ovat yksiköt kyenneet selviytymään. Vuonna 2002 Suomenlahden merivartiostolla oli tällaisia yksikköjä kolme, jotka eivät kyenneet selviytymään tehtävistään. Saatavuuden osalta on myös parannusta tapahtunut. Vuoden 2003 jälkeen on kaikissa merivartioston tietoon tulleissa hätätilanteissa kyetty osoittamaan apua. Parhaimpina vuotena 2004, apu oli keskimäärin 30 minuutissa paikalla ja ko. vuonna kaikissa 64 hätätilanteessa apu oli paikalla alle tunnissa.<sup>162</sup>

Meripelastuksen osalta tuloksellisuuden kasvua on myös edesauttanut meripelastustehtävien määrän lisääntyminen, jonka johdosta on tuotettu enemmän suoritteita. Sen lisäksi Helsingin meripelastuslohkokeskuksen sekä muiden meripelastukseen osallistuvien joukkojen toiminta on terävöitynyt vuosien saatossa. Myös tilastoinnin merkitys on ymmärretty ja sitä on kehitetty vuosien varrella jolloin raportointi on ollut helpompaa ja tarkempaa. Käytössä olevia järjestelmiä on myös kyetty kehittämään ja ongelmia, joita aluksi oli, kun meripelastuslohkokeskus siirtyi Katajanokalla uusiin tiloihin, on myös saatu karsittua.<sup>163</sup>

Näiden edellä mainittujen asioiden lisäksi tekniikan kehittyminen vaikuttaa osaltaan toiminnan tehokkuuteen, koska laitteet toimivat aikaisempaa varmemmin ja paremmin. Merkittävänä apuna etsintä – ja pelastustehtävissä on ollut kännykkäpaikannuksen hyväksi käyttö. Jos aikaisemmin apua ei pystytty kohdentamaan tapahtumapaikalle sijainnin epävarmuudesta johtuen, niin nykypäivänä kännykkäpaikannuksen avulla apu saadaan osoitettua suoraan tapahtuma-alueelle, jos puhelin on vain puhelinverkon kuuluvuusalueella. Siinäkin tapauksessa, että paikannus ei ole reaaliaikainen johtuen verkon katvealueesta, etsintä pystytään kuitenkin kohdentamaan suuntaan, missä viimeinen havainto matkapuhelimesta on saatu.<sup>164</sup>

Vaikka tarkasteltavana ajanjaksona suunnitelma- ja johtamisvalmius ovatkin laskeneet, eivät ne ole kuitenkaan vaikuttaneet merkittävästi toiminnan tuloksellisuuteen. Tämä perustuu alatunnuslukujen prosentuaalisiin painotuksiin, jonka johdosta erikseen määritetyt asiat vaikuttavat enemmän kuin toiset. Tässä tapauksessa suorituskyky ja saatavuus, joiden painotukset

ovat yhteensä 70 % (suorituskyky 40 % ja saatavuus 30 %) laadunhallinnasta, vaikuttavat voimakkaammin kuin suunnitelma- ja johtamisvalmius, joiden yhteenlaskettuosuus on 30 % laadunhallinnasta.<sup>165</sup>

Yhtenä syynä suunnitelma- ja johtamisvalmiuden laskuun voidaan pitää henkilöstömuutoksia meripelastuksenkeskuksen väessä, mikä osittain on vaikeuttanut toiminnan jatkuvuutta. Tällaiset ongelmat tietenkin poistuvat, kun uusi työntekijä on omaksunut ja edelleen harjaantunut omassa työntehtävässään. Lisäksi on hyvä muistaa, että suunnitelma- ja johtamisvalmiudessa otetaan huomioon erikseen määrättyjen henkilöiden oma mielipide ja on hyvin yleistä, että omaa toimintaa arvioidessa henkilöt saattavat olla liian kriittisiä.<sup>166</sup>

Saatavuutta tarkasteltaessa tuloksellisuuden laskentajärjestelmässä tulisi huomioida tai ainakin tilastoja tarkastellessa muistaa merivartioasemaverkoston keventäminen, koska tämän johdosta välimatkat pitenevät ja apu ei välttämättä ole aina samassa ajassa perillä kuin aikaisemmin.<sup>167</sup> Edellä mainittu ongelma tietenkin vaikuttaa ko. vuoden meripelastuksen laadunhallintaan, mutta koska asia vaikuttaa myös samalla tavalla seuraavina vuosina, ei se tule aiheuttamaan ongelmia vertailun suorittamiseen. Tärkeää on kuitenkin se, että mahdollinen merivartioaseman lakkauttaminen tuodaan ilmi ko. vuoden toimintakertomuksessa, jolloin tilastoja tarkasteleva osaa ottaa asian huomioon.

Tuloksellisuuden laskentajärjestelmä antaa meripelastuksen kokonaistuloksellisuudesta selkeän kuvan, vaikka mittareiden painotuksia kannattaakin tarkastella joiltakin osin kriittisesti. Suunnitelma – ja johtamisvalmiuden, jotka siis muodostuvat erikseen määrättyjen henkilöiden omista arvioista, painoarvo on 30 % meripelastuksen laadunhallinnasta. Entä jos näiden yhteenlaskettu painoarvo laskettaisiin 20 %:iin. Omien henkilökohtaisten arvioiden vertaileminen vuosien saatossa on hankalaa, koska vaihtuvuus niissä tehtävissä, joihin kuuluu osana edellä mainittujen arvioiden tekeminen, on suhteellisen suuri. Arvioita tehdessä jokainen henkilö pohtii ja tarkastelee kokonaisuutta omasta näkökulmasta ja näin ollen henkilöiden näkemyksissä voi olla suuriakin eroja.

Suorituskyky – ja saatavuustunnusluku on rakennettu viisaasti, koska ne riippuvat pelkästään merivartioston omasta käytännön toiminnasta. Jos suunnitelma – ja johtamisvalmiuden painoarvoa laskettaisiin 10 % kokonaislaadunhallinnasta, niin tällöin voitaisiin lisätä saatavuuden

painoarvoa, jolloin sekä suorituskyvyn että saatavuuden painoarvo olisi 40 % kokonaislaadunhallinnasta. Tulevaisuudessa kun palvelutasokartoitus valmistuu Suomenlahden merivartioston osalta, tulisi se sitoa myös tuloksellisuuden laskentajärjestelmään, jolloin saatavuuden arvioinnille saataisiin lisää syvyyttä. Vaikka tuottavuudelle ei asetetaakaan minkäänlaisia vaatimuksia, niin tulisi siinä huomioida myös meripelastuskeskuksen henkilöstön henkilötyövuodet, koska heillä on jatkuva toimintavalmius meripelastustapahtumien varalta, eikä tätä oteta huomioon tuottavuutta laskettaessa.

Meripelastuksen mittareita peilattaessa hyviin tulosmittareiden ominaisuuksiin, ovat huomiot samoja kuin aikaisemmissakin. Pääpaino on asetettu toiminnan aikaansaannoksille ja ne kuvaavat juuri niitä asioita, jotka ovat keskeisiä meripelastuksen onnistumisen kannalta (suorituskyky ja saatavuus). Toki näiden painotusta voitaisiin vielä lisätä entisestään ja jättää henkilöiden omat arviot vähemmälle, kuten tässä luvussa on jo aikaisemminkin todettu. Koska meripelastuksessa on hyvin usein kyse ihmishenkien pelastamisesta, voidaan suorituskyky – ja saatavuustunnuslukuja pitää erittäin hyvinä mittareina, koska ne kytkeytyvät toiminnan peruspäämäärään, eli ihmisten pelastamiseen jolloin tunnuslukujen seurannalla on hyvin paljon merkitystä meripelastustoiminnan johtamiselle ja sen ohjaamiselle.

#### 5.4 Sotilaallinen maanpuolustus

*”Yhteiskunnan odotusten mukaisesti sotilaalliseen maanpuolustukseen osallistutaan ulkoista turvallisuutta uhkaavien ilmiöiden torjumiseksi.*

*Puolustussuunnitelmat, tilanteen edellyttämä johtamis- ja toimintavalmius sekä kyky joukkojen perustamiseen ylläpidetään. Palvelukseen astunut henkilöstö kotiutetaan tehtävien mukaisesti koulutettuna ja sijoituskelpoisena. Tehtävien edellyttämät rajajoukot tuotetaan. Rajajoukoille varataan tehtävien edellyttämä sotavarustus. Sotilaallinen maanpuolustus järjestetään tuottavasti ja taloudellisesti.”<sup>168</sup>*

## 5.4.1 Panos- ja tuotostiedot

Taulukko 7: Sotilaallisen maanpuolustuksen panos – ja tuotostiedot

<b>Sotilaallinen maanpuolustus</b>				
	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Koulutusvuorokaudet (vrk)	40	500	500	0
Toimintamenot (milj.€) <sup>1)</sup>	0,2	0,2	0,2	0
Henkilötyövuodet	3	4	5	0

<sup>1)</sup> Toimintamenot ovat kassamenoja ko. vuoden hintatasossa.

Lähde: Suomenlahden merivartioston toimintakertomukset 2002–2005

Kuten yllä olevasta taulukosta käy ilmi, niin Suomenlahden merivartiosta sotilaallisen maanpuolustuksesta syntyneet toimintamenot ovat olleet suhteellisen pieniä. Vuonna 2002 Suomenlahden merivartiosto osallistui puolustusvoimien pääsotaharjoitus Ukkosilmaan sekä merivoimien meripuolustusharjoitus Janinaan. Seuraavana vuotena merivartiosto järjesti kertausharjoitukset Kotkan merivartiokomppanian Haapasaaren- ja Orregrundin merivartiokouluille. Lisäksi vartiosto osallistui merivoimien Liisa-meripuolustusharjoitukseen sekä Helsingin sotilasläänin esikunnan Eino-harjoitukseen.<sup>169</sup>

Vuonna 2004 Suomenlahden merivartiosto osallistui puolustusvoimien valmiusharjoitus Hyökyyn, pääsotaharjoitus Aaltoon sekä vartiosto järjesti yhteistyössä Suomenlahden merivartiokillan kanssa merivartiotoiminta-lisäkurssin.<sup>170</sup> Vuonna 2005 vartiosto ei osallistunut sotaharjoitukseen ja reserviläisillekin suunnatut harjoitukset jouduttiin peruttamaan vapaaehtoisten vähäisestä määrästä johtuen.<sup>171</sup>

Vaikka toimintamenoissa ei olekaan tapahtunut suuria muutoksia, niin koulutusvuorokausien osalta on suuria vaihteluja ollut. Huippuvuodet olivat 2003 ja 2004, jolloin Suomenlahden merivartiosto osallistui useampaan kertausharjoitukseen ja tästä syystä myös koulutusvuorokausia syntyi enemmän.

#### 5.4.2 Laadunhallinta

Laadunhallintatunnusluku sotilaallisen maanpuolustuksen osalta koostuu suunnitelmavalmius-, sijoitettavuus-, koulutettavuus-, sijoitustilanne-, sotavaruste- ja koulutustunnusluvuista, jotka ovat yhteismitallistettu vertailukelpoiseksi normaalien tai haluttujen vaihteluvälien puitteissa.<sup>172</sup>

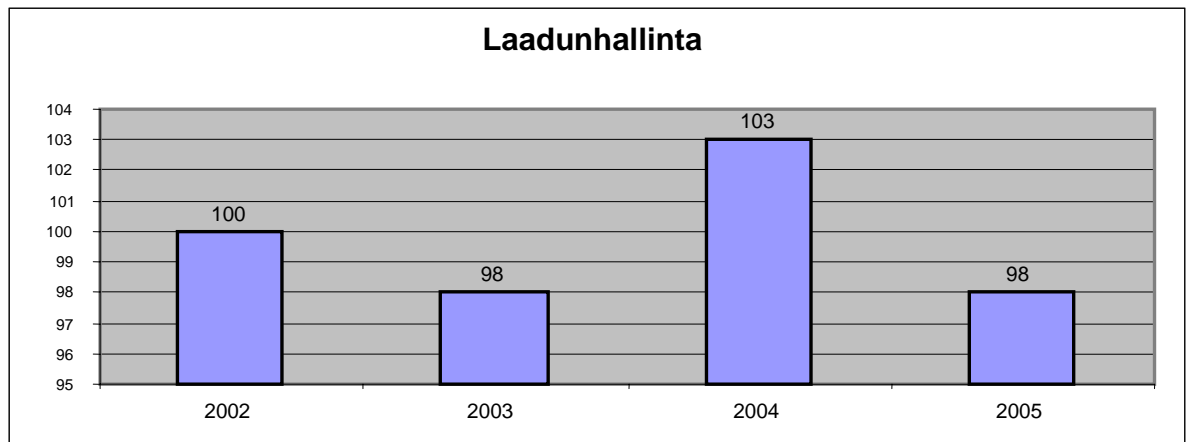
Suunnitelmavalmiustunnusluvulla mitataan merivartioston tärkeimpien erikseen määritettyjen suunnitelmien valmiutta. Koska suunnitelmien yksityiskohtainen valmius on salaista tietoa, niin sitä ei raportoida RATU:ssa, vaan siinä ilmoitetaan vain tunnusluku (0-5), joka saadaan erillisen laskentapohjan perusteella.<sup>173</sup>

Sijoitettavuustunnusluvulla mitataan, kuinka paljon palvelukseen astuneista varusmiehistä on saatu koulutettua siinä määrin, että heidät voidaan sijoittaa rajajoukkoihin. Koulutettavuustunnusluvulla mitataan, kuinka paljon kertausharjoitusten suunnitellusta reserviläisvahvuudesta on saatu kotiutettua ja koulutettuna.<sup>174</sup>

Sijoitustilannetunnusluvulla mitataan, kuinka paljon vartioston keskeisten joukkojen määrävahvuudesta on sijoitettua henkilöstöä. Sotavarustustunnusluvulla mitataan, kuinka hyvin merivartioston keskeisten joukkojen vastaa joukkojen suunniteltuja tehtäviä. Tunnusluku perustuu erilliseen tasoarviointiin, jonka meritoimiston ja teknillisen toimiston päällikkö sekä sotilaallisen maanpuolustuksen asioita hoitava upseeri meri- ja teknillisestä toimistosta tekevät. Koulutustunnusluvulla mitataan merivartioston keskeisten joukkojen edellisestä koulutuksesta kulunutta aikaa, joko varusmiestuotannosta tai kertausharjoituksesta.

Nämä kolme edellä mainittua tunnuslukua kuuluvat suorituskykyisten joukkojen tietoihin, jonka takia ne ovat salattavaa tietoa, eikä niitä tuoda suoraan ilmi sellaisinaan tuloksellisuuden laskentajärjestelmässä. Seurattavat joukot käsketään erikseen ja RATU:ssa ilmoitetaan vain tasoluokituksen mukainen tunnusluku (0-10). Se saadaan erillisen laskentapohjan avulla, joka toimitetaan merivartiostolle. Tunnusluku ilmoitetaan ensimmäiselle jaksolle ja se on voimassa koko kuluvan vuoden.<sup>175</sup>

Kuvio 15: Sotilaallisen maanpuolustuksen laadunhallinta



Lähde: RJT

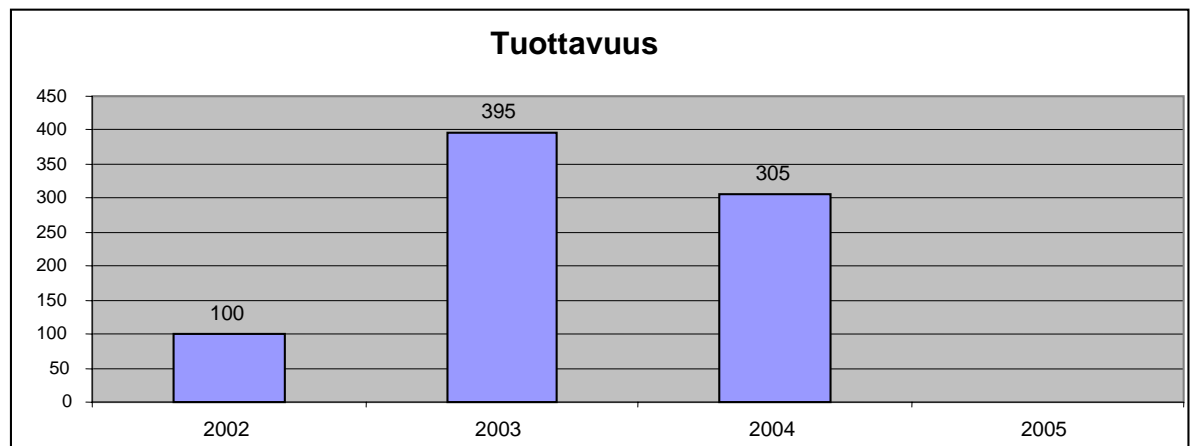
Sotilaallisen maanpuolustuksen laadunhallintatunnusluvun kehitys on ollut maltillista. Vuotta 2005 lukuun ottamatta Suomenlahden merivartiosto on kyennyt järjestämään kertausharjoituksia ja tämän johdosta vartiostolla on ollutkin reservissään suorituskykyisiä joukkoja. Näiden joukkojen olemassa olo on osaltaan vaikuttanut siihen, että laadunhallinta ei ole vaihdellut suuresti tarkasteltavana ajanjaksona. Tuloksekkain vuosi oli 2004, jolloin kasvua tapahtui 3 prosenttiyksikköä vuoteen 2002 verrattuna. Heikoimmat vuodet olivat 2003 ja 2005, jolloin tunnusluvut olivat 2 prosenttiyksikköä pienemmät kuin vuonna 2002.

Laadunhallinnan kasvua hillitsi lievä epäonnistuminen suunnitelmavalmiudessa, joka oli vuosina 2003 ja 2005 33 prosenttiyksikköä heikompi kuin vuonna 2002. Pääsääntöisesti kaikki suunnitelmat on päivitetty vuosittain, mutta joidenkin sotilaalliseen maanpuolustukseen kuuluvien suunnitelmien uudistamiseen on vuodesta 2003 saakka odotettu rajavartiolaitoksen esikunnan ohjausta.

#### 5.4.3 Tuottavuus

Tuottavuus mittaa sotilaallinen maanpuolustus-tulosalueella tuotettujen loppusuoritteiden suhdetta niiden aikaansaamiseksi käytettyyn henkilötyöpanokseen.<sup>176</sup> Laskettaessa tuottavuutta haetaan vastausta siihen, kuinka monta koulutusvuorokautta yksi HTV kykenee tekemään.<sup>177</sup>

Kuvio 16: Sotilaallisen maanpuolustuksen tuottavuus



Lähde: RJT

Sotilaallisen maanpuolustuksen tuottavuus on vaihdellut suuresti tarkasteltavana ajanjaksona. Tuottavinta toiminta oli vuonna 2003, jolloin kasvua tapahtui 295 prosenttiyksikköä vuoteen 2002 verrattuna. Vuonna 2004 tuottavuus hieman laski edellisestä vuodesta (90 prosenttiyksikköä), ollen kuitenkin vielä 205 prosenttiyksikköä parempi kuin vuonna 2002.

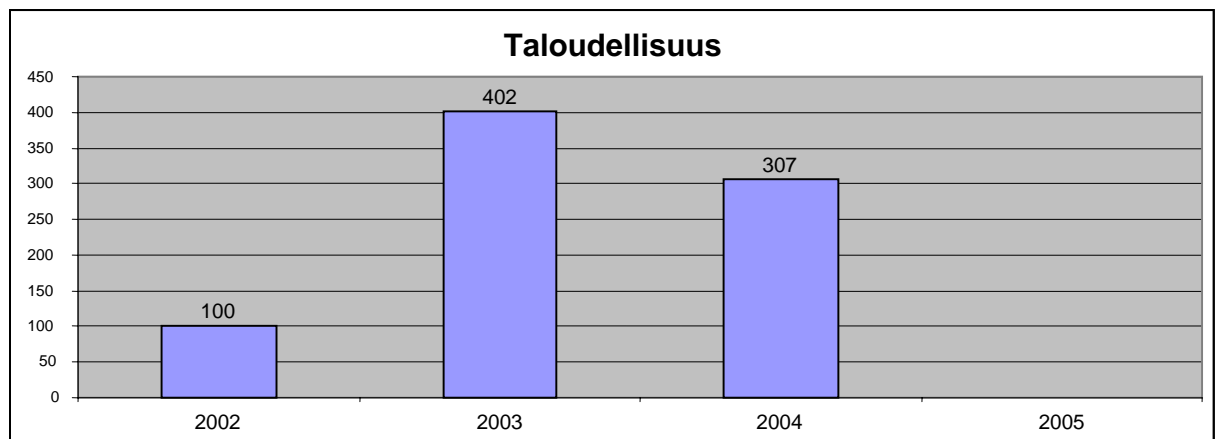
Vuosina 2003 ja 2004 Suomenlahden merivartiosto järjesti reserviläisilleen useampia kertausharjoituksia, jonka johdosta tuottavuus kasvoi huomattavasti. Vuonna 2005 vartiosto ei järjestänyt eikä osallistunut yhteenkään sotaharjoitukseen, jonka takia tuottavuutta ei ole ko. vuonna laskettu. Vaikka vuosina 2003 ja 2004 kertausharjoitusvuorokausia oli yhtä monta (500 vrk), niin vuonna 2003 toiminta oli tuottavampaa, koska tällöin henkilötyövuosia kohdennettiin sotilaalliseen maanpuolustukseen yksi vähemmän kuin vuonna 2004. (2003 4 HTV:tä ja 2004 5 HTV:tä) Vuonna 2002 henkilötyövuosia kohdennettiin sotilaalliseen maanpuolustukseen 1 ja vuonna 2005 ei yhtään.<sup>178</sup>

#### 5.4.4 Taloudellisuus

Taloudellisuus mittaa sotilaallinen maanpuolustus-tulosalueella tuotettujen loppusuoritteiden suhdetta niiden aikaansaamiseksi käytettyihin rahallisiin panoksiin. Laskettaessa taloudellisuutta pyritään vastaamaan kysymykseen, kuinka monta euroa on yhden koulutusvuorokauden hinta?<sup>179</sup>



Kuvio 17: Sotilaallisen maanpuolustuksen taloudellisuus



Lähde: RJT

Sotilaallisen maanpuolustuksen taloudellisuus on vaihdellut vastaavalla tavalla kuten tuottavuuskin. Paras vuosi oli 2003, jolloin taloudellisuus kasvoi 302 prosenttiyksikköä vuoteen 2002 verrattuna. Vuonna 2004 taloudellisuus laski hieman edellisestä vuodesta, ollen kuitenkin vielä 207 prosenttiyksikköä parempi kuin vuonna 2002.

Vaikka sotilaallisen maanpuolustuksen menot olivatkin suurimmat vuosina 2003 ja 2004, oli toiminta näinä vuosina kuitenkin taloudellisinta, koska kertausharjoitusvuorokausia oli kumpanakin vuonna huomattavasti enemmän kuin vuosina 2002 ja 2005. Kun vuonna 2003 yhden koulutusvuorokauden hinta oli 458 € ja vuonna 2004 599 €, niin vastaava hinta vuonna 2002 oli 1841 €<sup>180</sup>

#### 5.4.5 Sotilaallisen maanpuolustuksen kokonaistuloksellisuus

Tulosalueen tuloksellisuus koostuu tuottavuus-, taloudellisuus- ja laadunhallintatunnusluvuista. Tämä tulosalue on haastava, koska Suomenlahden merivartiosto on reserviläistoiminnassaan täysin riippuvainen Puolustusvoimien toiminnasta. Merivartiostolle kohdennetaan Suomenlahden meripuolustusalueen toimesta kertausharjoitusvuorokaudet. Jos merivartiostolle ei kohdenneta kertausharjoitusvuorokausia, niin tällöin niitä ei myöskään pidetä vartioston puolella. Tämä näkyy suoraan merivartioston sotilaallisen maanpuolustuksen tuloksellisuudessa.<sup>181</sup>

Taulukko 8: Sotilaallisen maanpuolustuksen kokonaistuloksellisuus

<b>Sotilaallinen maanpuolustus</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Tuloksellisuus (IND)	100	248	204	49
Laadunhallinta (IND)	100	98	103	98
Tuottavuus (IND)	100	395	305	-
Taloudellisuus (IND)	100	402	307	-

Lähde: RJT

Sotilaallisen maanpuolustuksen kokonaistuloksellisuus nousi 148 prosenttiyksikköä vuodesta 2002 vuoteen 2003. Tämän jälkeen tuloksellisuus laski edellisestä vuodesta 44 prosenttiyksikköä vuonna 2004. Vuoden 2005 kokonaistuloksellisuuden tunnuslukua ei voida pitää vertailukelpoisena, koska tällöin taloudellisuutta ja tuottavuutta ei ole tilastoitu. Syynä tähän on se, että koulutusvuorokausia ei ollut tällöin yhtään, koska vartiosto ei kouluttanut ko. vuonna reserviläisiään eikä myöskään osallistunut yhteenkään puolustusvoimien sotaharjoitukseen.<sup>182</sup>

Koska vuosina 2003 ja 2004 Suomenlahden merivartiosto koulutti sekä Helsingin että Kotkan merivartiokomppanian reserviläisiä, on toiminta ollut ko. vuosina erittäin tuloksekasta. Tuloksellisuutta nosti huomattavasti onnistuminen tuottavuudessa ja taloudellisuudessa ko. vuosina. Yllä olevan taulukon avulla kyetään osoittamaan helposti sotilaallisen maanpuolustuksen riippuvuus puolustusvoimista. Niinä vuosina (2002, 2003 ja 2004), jolloin merivartiostolle on osoitettu kertausharjoitusvuorokausia, on toiminta ollut myös tuloksekasta. Vuonna 2005 kokonaistuloksellisuus laski huomattavasti koulutusvuorokausien puutteesta johtuen, koska tällöin tuottavuutta ja taloudellisuutta ei kyetä laskemaan.

Tutkimusta tehdessä on ilmennyt ongelmia, mutta myös parannusehdotuksia koskien sotilaallista maanpuolustusta. Ongelmia on ollut Suomenlahden merivartiostolle osoitettujen joukkojen joukkotuotannossa, minkä takia Suomenlahden merivartiostolle ei ole saatu riittävästi tarvittavaa reserviläismäärää. Edellä mainittu asia on vahvasti riippuvainen ennen kaikkea merivoimien toiminnasta, mutta ongelmia on myös vartioston puolella. Suomenlahden merivartiostossa on vain yksi henkilö, joka hoitaa sotilaallisen maanpuolustuksen asioita oman toiminnan ohella, jolloin toimintaan käytetty aika on hyvin rajallista. Tämän lisäksi ongelmana nähdään se, että jos merivartiosto järjestää kertausharjoituksen, niin vaatii se tällöin ponnisteluja hyvin monelta

virkamieheltä, jotka ovat tällöin poissa omalta virkapaikaltaan. Tämän hetkisillä henkilöstöresursseilla kertausharjoitusten järjestäminen onkin erittäin haastavaa.<sup>183</sup>

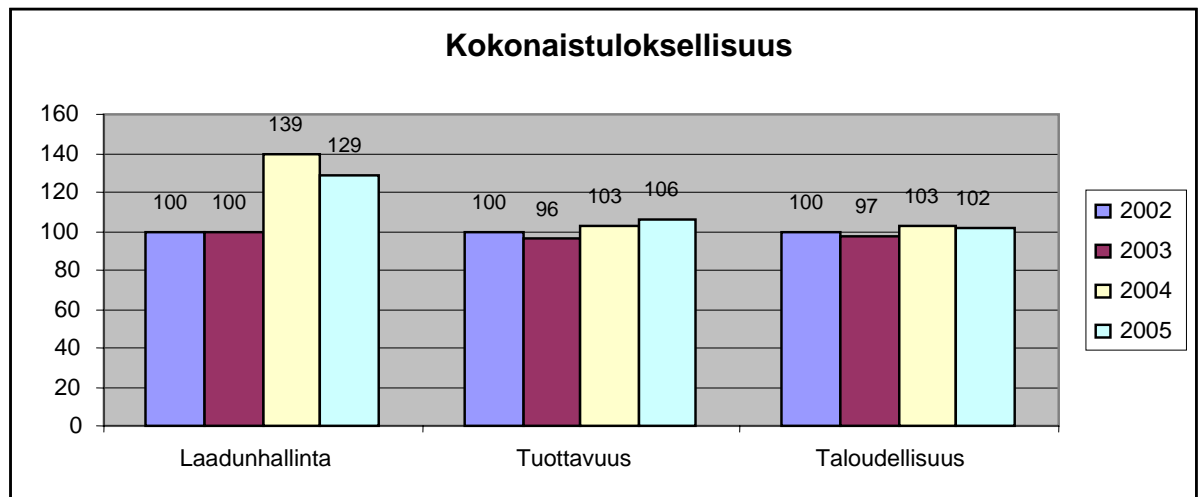
Sotilaallisen maanpuolustuksen osalta tuloksellisuuden laskentajärjestelmää tulisi muokata merivartiostoilta paremmin soveltuviksi ja tuloksellisuuden mittaaminen tulisi ohjeistaa merivartiostojen osalta tarkemmin. Molemmat merivartiostot ovat siitä hyvin erikoisia, ettei niissä kummassakaan kouluteta varusmiehiä. Käytäntönä toiminnassa on se, että puolustusvoimat ohjaa, varustaa ja antaa määrärahat kertausharjoitustoimintaan. Suomenlahden merivartiostolle siis osoitetaan omat kertausharjoitusvuorokaudet Suomenlahden meripuolustusalueen toimesta, mikä korostaa riippuvuutta puolustusvoimista ja tässä tapauksessa etenkin merivoimista.<sup>184</sup>

Suomenlahden merivartioston johdon visiona tulevaisuudesta on kuitenkin se, että määrällisesti reserviläisiä tulee olemaan aikaisempaan vähemmän, koska sodanajan vahvuutta ollaan laskemassa myös puolustusvoimien puolella, mutta kuitenkin laadullisesti reserviläiset tulevat olemaan paremmin koulutettuja ja varustettuja kuin aikaisemmin.<sup>185</sup>

Jos tarkastellaan hyviä tulosmittareiden ominaisuuksia ja peilataan niitä sotilaallisen maanpuolustuksen mittareihin, niin eteen tulee juuri se ongelma, että Suomenlahden merivartiosto ei kouluta itse varusmiehiä, vaikka tuloksellisuuden laskentajärjestelmästä voisi näin ensin ymmärtää. Ongelmana on myös se, että mittareiden arvoihin ei pelkästään vaikuta vartioston oma, vaan myös Suomenlahden meripuolustusalueen toiminta. Tämän tulosalueen mittareille on näin ollen myös hankala asettaa tavoitteita, koska tilanteet ja tulevaisuuden suunnitelmat riippuvat niin monesta osapuolesta.

## 5.5 Suomenlahden merivartioston operatiivisen toiminnan kokonaistuloksellisuus

Kuvio 18: Suomenlahden merivartioston kokonaistuloksellisuus ja sen osatekijät



Lähde: RJT

Tuloksellisuuden laskentajärjestelmässä Suomenlahden merivartioston kokonaistuloksellisuus muodostuu *operatiivisen toiminnan tulosalueiden laadunhallinta- tuottavuus- ja taloudellisuustunnusluvuihin*. Kuitenkaan sotilaallista maanpuolustusta ei huomioida laskettaessa kokonaistuloksellisuutta.<sup>186</sup> Myöskään laskettaessa kokonaistuottavuutta ja – taloudellisuutta ei laskutoimituksessa huomioida meripelastuksen osuutta.<sup>187</sup>

### 5.5.1 Kokonaislaadunhallinta

Kokonaislaadunhallinta lasketaan Suomenlahden merivartioston osalta rajavalvonnan, rajatarkastusten ja meripelastuksen laadunhallintatunnuslukujen avulla.

Taulukko 9: Suomenlahden merivartioston kokonaislaadunhallinta

	2002	2003	2004	2005
Kokonaislaadunhallinta (IND)	100	100	139	129

Lähde: RJT

Kokonaislaadunhallinta parani tarkasteltava ajanjaksona 29 prosenttiyksikköä. Vuonna 2004 kokonaislaadunhallinta oli kasvanut 39 prosenttiyksikköä, josta kasvu kuitenkin laski 29 prosenttiyksikköön vuonna 2005. Eniten kasvua tapahtui meripelastuksen osalta. Vuoteen 2005 mennessä kasvua oli tapahtunut 51 prosenttiyksikköä. Myös rajavalvonnan osalta kehitys on ollut myönteistä, vaikkakin laadunhallinta laski vuoden 2004 53 prosenttiyksiköstä 35 prosenttiyksikköön vuonna 2005.

Rajatarkastusten osalta laadunhallinta on pysynyt lähes samalla tasolla koko ajanjakson pois lukien vuonna 2003, jolloin laskua oli tapahtunut 31 prosenttiyksikköä edelliseen vuoteen verrattuna. Rajatarkastusten laadunhallinnan lasku ei kuitenkaan johtunut Suomenlahden merivartioston omasta toiminnasta vaan kyseisenä vuonna Finnairin lentokenttävirtilijä ohjasi vahingossa yhden lentokoneellisen verran matkustajia, eli 225 matkustajaa, ohi passintarkastuspisteiden. Edellä mainittu tapahtuma kuitenkin kirjattiin tuloksellisuuden laskentajärjestelmään epäonnistuneeksi tapaukseksi tarkastusten laadun osalta.<sup>188</sup>

Taulukko 10: Suomenlahden merivartioston operatiivisten toimintojen laadunhallinta

	2002	2003	2004	2005
Rajavalvonnan laadunhallinta (IND)	100	101	153	135
Rajatarkastusten laadunhallinta (IND)	100	69	98	96
Meripelastuksen laadunhallinta (IND)	100	137	162	151

Lähde: RJT

#### 5.5.2 Kokonaistuottavuus

Taulukko 11: Suomenlahden merivartioston kokonaistuottavuus

	2002	2003	2004	2005
Kokonaistuottavuus (IND)	100	96	103	106

Lähde: RJT

Suomenlahden merivartioston kokonaistuloksellisuus parani tarkasteltavana ajanjaksona 6 prosenttiyksikköä. Vuonna 2003 kokonaistuottavuus laski 4 prosenttiyksikköä, mutta sen jälkeen kehitys on ollut nousujohteista. Kokonaistuottavuuden positiiviseen kehittymiseen on suurimpana myötävaikuttajana ollut rajatarkastusten tuottavuus. Vuonna 2003 rajatarkastusten tuottavuus oli heikompi kuin vuonna 2002, koska painotettuja suoritteita oli 4 prosenttiyksikköä vähemmän eikä henkilötyövuosissa kuitenkaan tapahtunut vastaavaa laskua. Kokonaistuottavuuden kasvua on hieman jarruttanut rajavalvonnan osuus, jossa kokonaistuottavuus ei ole yltänyt vuoden 2002 tasalla yhtenäkkään vuonna tarkasteltavana ajanjaksona.

Rajavalvonnan kokonaistuottavuuteen vaikuttaa merkittävästi pienetkin muutokset henkilötyövuosissa. Rajavalvontaan kohdennetut henkilötyövuodet riippuvat hyvin paljon vartiolaivojen käyttöasteesta. Vuonna 2004 vartiolaivojen käyttöaste olikin 26 % suurempi kuin vuonna 2003, jonka johdosta rajavalvonnan tuottavuus laski 16 prosenttiyksikköä vuoteen 2002 verrattuna..

Taulukko 12: Suomenlahden merivartioston operatiivisten toimintojen tuottavuus

		2002	2003	2004	2005
Rajavalvonnan tuottavuus (IND)		100	93	84	98
Rajatarkastusten tuottavuus (IND)		100	98	112	109

Lähde: RJT

### 5.5.3 Kokonaistaloudellisuus

Taulukko 13: Suomenlahden merivartioston kokonaistaloudellisuus

		2002	2003	2004	2005
Kokonaistaloudellisuus (IND)		100	97	103	102

Lähde: RJT

Suomenlahden merivartioston kokonaistaloudellisuus on käyttäytynyt vastaavalla tavalla kuin kokonaistuottavuuskin. Vuonna 2003 kokonaistaloudellisuus laski 3 prosenttiyksikköä, mutta sen jälkeen toiminta kehittyi taloudellisemmaksi, jolloin vuoteen 2005 mennessä kasvua oli tapahtunut 2 prosenttiyksikköä. Suurimpana syynä kokonaistaloudellisuuden kasvuun on ollut suoritteiden määrän kasvu rajatarkastuksissa. Kun vuonna 2005 henkilötyövuosia kohdennettiin rajatarkastuksiin vain 1 prosenttiyksikköä enemmän kuin vuonna 2002, niin suoritteita kuitenkin tehtiin vuonna 2005 10 prosenttiyksikköä enemmän kuin vuonna 2002. Tarkasteltavana ajanjaksona kokonaistaloudellisuuden muutokset ovat kuitenkin olleet vähäisiä eikä tilanne ole merkittävästi muuttunut sitten vuoden 2002.

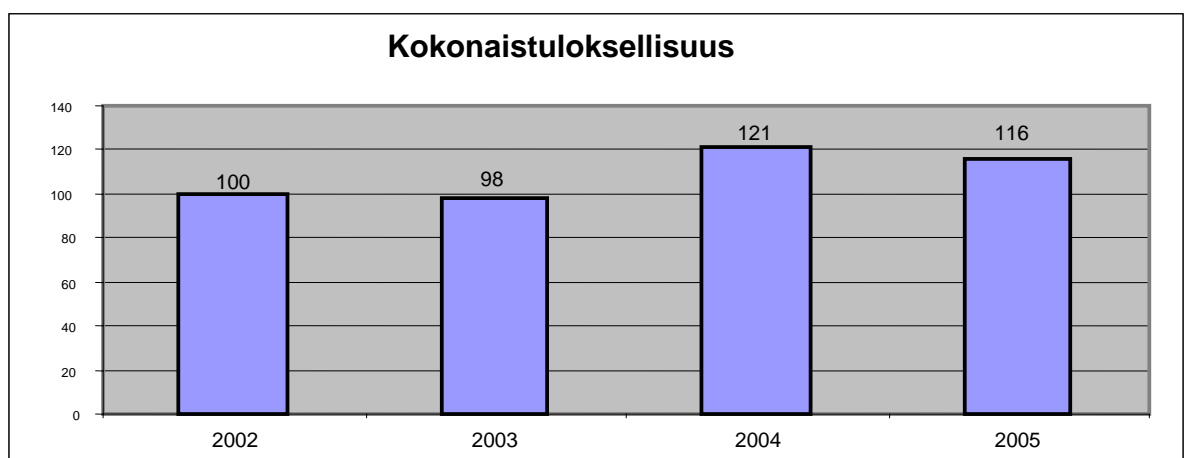
Taulukko 14: Suomenlahden merivartioston operatiivisten toimintojen taloudellisuus

		2002	2003	2004	2005
Rajavalvonnan taloudellisuus (IND)		100	94	85	94
Rajatarkastusten taloudellisuus (IND)		100	100	113	105

Lähde: RJT

#### 5.5.4 Kokonaistuloksellisuus

Kuvio: 19: Suomenlahden merivartioston kokonaistuloksellisuus



Lähde: RJT

Kokonaistuloksellisuus lasketaan vastaavasti kuten tulosalueidenkin tuloksellisuus. Laskentaperusteena siinä on kuitenkin kokonaislaadunhallinta sekä kokonaistuottavuus ja -taloudellisuus perinteisen indeksin avulla laskettuna. Kokonaislaadunhallinta lasketaan eri tulosalueiden laadunhallintaindeksien muutoksista painottamalla ne sovitulla tavalla. Painotuksen perusteena on se, millä tulosalueella laadunhallinnan onnistuminen on merivartioston kokonaisuonnistumisen kannalta tärkeää.<sup>189</sup>

Kokonaisuonnistumista kuvaavien tunnuslukujen tarkoituksena on kiinnittää huomiota siihen, että Suomenlahden merivartioston toiminnan onnistumisen arvioinnissa ei korostuisi yksipuolisesti taloudelliset tunnusluvut eikä myöskään muutamat ns. sirpaletunnusluvut. Mikäli halutaan todeta vartioston onnistuneen kokonaisuutena tehtävissään, sen tulee onnistua yhtä aikaa laadunhallinnassa, tuottavuudessa ja taloudellisuudessa. *Laajaan ja luotettavaan pohjatietoon ja useisiin monipuolisiin mittareihin perustuva* tuloksellisuuden mittaaminen estää myös vartioston keskittämästä resurssejaan vain muutamaa mitattavaa kohteeseen.<sup>190</sup>

Taulukko 15: Suomenlahden merivartioston kokonaistuloksellisuus

**Kokonaistuloksellisuus**

	Painokerroin	2002	2003	2004	2005
Tuloksellisuus (IND)		100	98	121	116
Laadunhallinta (IND)	50 %	100	100	139	129
Tuottavuus (IND)	25 %	100	96	103	106
Taloudellisuus (IND)	25 %	100	97	103	102

Lähde: RJT

Suomenlahden merivartiosto on toiminut tuloksekkaasti tarkasteltavana ajanjaksona. Ainoastaan vuonna 2003 vartioston kokonaistuloksellisuus notkahti 2 prosenttiyksikköä, mutta sen jälkeen kehitys on ollut nousujohteista. Vuonna 2005 kehitystä oli tapahtunut 16 prosenttiyksikköä vuoteen 2002 verrattuna. Kokonaistuloksellisuuden kannalta paras vuosi oli 2004, jolloin toiminta oli 21 prosenttiyksikköä tuloksekkaampaa, kuin tarkasteltavan ajanjakson alussa. Seurantajaksolla eniten on kehittynyt kokonaislaadunhallinta, joka kasvoi vuoteen 2005 mennessä 29 prosenttiyksikköä. Kokonaistuottavuus ja -taloudellisuus laskivat vuonna 2003, mutta sen jälkeen myös nämä osa-alueet ovat kehittyneet positiiviseen suuntaan. Eniten kokonaislaadunhallinnan positiiviseen kasvuun on vaikuttanut meripelastustulosalueen



tuloksekas toiminta. Vuonna 2004 toiminta oli tuloksekasta rajavalvonta- (+19 prosenttiyksikköä), rajatarkastus- (+ 5 prosenttiyksikköä) ja meripelastustulosalueilla (+ 62 prosenttiyksikköä), joiden johdosta kasvua tapahtui myös huomattavasti kokonaistuloksellisuuden saralla.

Operatiivisen toiminnan tulosalueiden tulosmittareita tarkastellessa kokonaisuutena, on tutkijan mielestä mittarit rakennettu viisaasti ja niiden antaman informaation pääpaino on juuri toiminnan tuotoksen ja aikaansaannosten esittämisessä. Jo pääpainon luominen laadunhallinnalle (50 %) on tässä asiassa tärkeässä roolissa. Järjestelmään perehtyneet voivat helposti asettaa eri tavoitteita tulosalueille ja näiden tavoitteiden toteutuminen on yksinkertaisesti raportoitavissa järjestelmän avulla. Pääsääntöisesti mittareiden arvoihin pystytään vaikuttamaan vartioston omilla toimilla muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta, kuten työssä on jo aikaisemmin todettu. Nämä ongelmat eivät ole kuitenkaan ylitsepääsemättömiä ja ne voidaan ratkaista joko tarkentamalla ohjeistusta tai mittareiden rakennetta muokkaamalla.

Tulosmittareiden tulkitseminen on myös suhteellisen helppoa ja niiden avulla kyetään esittämään selkeästi, kuinka tuloksekkaasti Suomenlahden merivartiosto on suoriutunut tehtävistään. Yksikään mittareista ei ole epäolennainen ja tutkijan mielestä kaikki mitattavat asiat kytkeytyvät toiminnan peruspäämääriin ja strategioihin, minkä johdosta tuloksellisuuden laskentajärjestelmän seurannalla on todella merkitystä toiminnan johtamiselle ja ohjaamiselle.

## 6 YHDISTELMÄ

Tässä tutkimuksessa pyrittiin selvittämään, vastaako RATU:n toiminnallisen tuloksellisuuden laskenta valtionhallinnon nykyisen toiminnallisen tuloksellisuuden laskennan vaatimuksia ja antaako tämä laskentajärjestelmä riittävät ja oikeat tiedot Suomenlahden merivartioston tuloksellisuudesta eli mittaako tuloksellisuuden laskentajärjestelmä oikeita asioita ja onko mittareiden herkkyydet ja painotussuhteet oikein määritetty. Tutkimuksessa pyrittiin löytämään myös kehittämisehdotuksia nykyiseen laskentajärjestelmään.

Tutkimuksen pääkysymys oli: Antaako rajavartiolaitoksen tuloksellisuuden laskentajärjestelmä riittävät ja oikeat tiedot Suomenlahden merivartioston toiminnallisesta tuloksellisuudesta?

Asetettuun pääkysymykseen haettiin vastausta seuraavien alakysymysten avulla:

- miten Suomenlahden merivartioston tuloksellisuus on kehittynyt vuosina 2002–2005?
- mitkä tekijät ovat vaikuttaneet tuloksellisuuden kehittymiseen?

Tutkimuksen ensimmäisessä luvussa perusteltiin työn tarve, selvitettiin tutkimuksen eteneminen, tärkeimmät termit ja ne menetelmät, joita tutkija käytti hyväksi työssään. Näiden lisäksi esiteltiin työn taustalla olevat teoriat ja esiteltiin tarkemmin maailmanlaajuisesti käytössä oleva tuloksellisuuden mittaamisjärjestelmä, BSC eli Balanced Scorecard.

Tutkimus rajattiin käsittelemään Suomenlahden merivartioston operatiivisen näkökulman tuloksellisuutta jättäen työn ulkopuolelle tekninen – ja henkilöstönäkökulma, kannattavuus sekä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointi. Ajallisesti tutkimus rajattiin käsittelemään vuosia 2002–2005, koska tuloksellisuuden laskentajärjestelmä uudistui vuonna 2001 toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten takia. Vuotta 2006 ei enää otettu huomioon, koska tutkimus aloitettiin keväällä 2006 ja näin ollen vuoden 2006 tietoja ei ollut vielä käytettävissä.

Tässä tutkimuksessa käytettiin laadullista, eli kvalitatiivista tutkimusotetta. Tutkimusmateriaalina työssä käytettiin sekä valtionhallinnon että rajavartiolaitoksen tuloksellisuuteen liittyviä julkaisuja ja asiakirjoja. Tärkein lähde oli kuitenkin rajavartiolaitoksen johdon tietojärjestelmä

(RJT), josta saatiin Suomenlahden merivartioston tuloksellisuuteen liittyvät panos – ja tunnuslukujen historiatiedot. Näistä lähteistä saatuja tietoja täydennettiin asiantuntijahaastatteluin. Haastateltaviksi valittiin asiantuntijoita jokaiselta operatiiviselta tulosalueelta ja näiden edellä mainittujen lisäksi vielä vartioston johdosta kaksi henkilöä, jotta työssä pystyttiin tuomaan esille myös johdon näkemys Suomenlahden merivartioston tuloksellisuudesta ja sen kehittymisestä. Tutkija haastatteli työhönsä liittyen *Helsingin merivartioalueen päällikköä* (rajavalvonta), *Helsingin rajatarkastusosaston päällikköä* ja toista *varapäällikköä* (rajatarkastus), *Helsingin meripelastuslohkokeskukseen päällikköä* (meripelastus) sekä *Suomenlahden merivartioston suunnittelu-upseeria* (sotilaallinen maanpuolustus). Vartioston johdosta oman näkemyksensä toivat esille *meritoimiston päällikkö* sekä *Suomenlahden merivartioston apulaiskomentaja*. Haastatteluissa esitetyt kysymykset on esitelty liitteessä 1.

Kerätyn tutkimusmateriaalin analyysissä käytettiin hyväksi sisällönanalyysia. Ensimmäisessä vaiheessa tutkija perehtyi kerättyyn aineistoon, toisessa vaiheessa tutkija pyrki sisäistämään sekä luokittelemaan materiaalin asetetun tutkimustavoitteen mukaan. Tämän prosessin jälkeen tutkija tulkitsi ja teki johtopäätöksensä sekä omien että haastatteluissa ilmi tulleiden asiakokonaisuuksien avulla. Haastavaa tässä prosessissa oli materiaalin paljous ja siitä olennaisen tiedon löytäminen ja hyväksikäyttö.

Toisessa luvussa selvitettiin lukijalle valtionhallinnon asettamat vaatimukset tuloksellisuuden mittaamiselle sekä mitä tuloksellisuus – käsitteellä ymmärretään tarkoitettavan. Tämän jälkeen esiteltiin tällä hetkellä rajavartiolaitoksessa voimassa olevan tuloksellisuutta tukevan laskentajärjestelmän peruseräajat ja miten sitä käytetään hyväksi laitoksen sisällä.

Kolmannessa luvussa esiteltiin Suomenlahden merivartioston viime vuosina merkittävästi muuttunut toimintaympäristö. Tämän lisäksi tässä luvussa selvitettiin jo rajavartiolaissa rajavartiolaitokselle määrätyt tehtävät, joiden hoidosta Suomenlahden merivartiosto vastaa omalla toiminta-alueellaan.

Neljännessä luvussa tarkasteltiin yksityiskohtaisesti Suomenlahden merivartioston operatiivisen toiminnan tulosalueita sekä panostietojen, että indeksoitujen lukujen valossa. Tulosalueita, joilla siis tarkoitetaan rajavalvonta-, rajatarkastus-, meripelastus- ja sotilaallista maanpuolustusta,

analysoitiin laadunhallinnan, tuottavuuden ja taloudellisuuden kannalta. Lukijalle selvitettiin edellä mainittujen kokonaisuuksien kehitys ja siihen vaikuttaneet tekijät ja samalla pyrittiin analysoimaan tulosalueiden tuloksellisuuden mittaamiseen käytettyjen mittareiden rakennetta ja esitettiin mahdollisia kehittämisehdotuksia tuloksellisuuden laskentajärjestelmään. Neljännen luvun lopuksi työssä tarkasteltiin Suomenlahden merivartioston kokonaistuloksellisuutta ja havainnollistettiin sen kehitys.

Viimeiseen lukuun tutkija tiivistä tärkeimmät tutkimustulokset ja kehittämisehdotukset, arvioi saatuja tutkimustuloksia sekä esitti mahdollisia jatkotutkimuksia rajavartiolaitoksen ja sen hallintoyksiköiden tuloksellisuuteen liittyen.

### 6.1 Tutkimustulokset ja kehittämisehdotukset

Tässä työssä tarkasteltiin Suomenlahden merivartioston tuloksellisuutta vuosien 2002 ja 2005 välillä. Kyseisenä ajanjaksona tuloksellisuuden laskentajärjestelmässä ilmenneitä ongelmia on pyritty ratkaisemaan rajavartiolaitoksen esikunnassa jo ennen tätä tutkimustyötä. Vuoden 2005 lakiuudistus koski eniten rajatarkastus – tulosaluetta ja näin ollen aiheutti haasteita tuloksellisuuden kirjaamiselle. RVT – ja Patja-järjestelmien välille pyritään rakentamaan keskusteluyhteys, vaikka matkan varrella onkin ongelmia ilmennyt. Siitä, milloin edellä mainittu asia on ratkaistu, ei ole tarkempaa aikataulua, mutta jonkinlainen ratkaisu siihen kuitenkin pyritään löytämään rajavartiolaitoksen esikunnan toimesta.<sup>191</sup>

Toinen rajatarkastuksia koskeva ongelma koski työaikakirjanpitoa. Tarkasteltavana ajanjaksona työaikakirjanpito oli siis puutteellinen rikostorjunnan roolin kasvaessa, mutta syksyllä vuonna 2006 rajavartiolaitoksen esikunta uudisti työaikakirjanpidossa käytetyn koodiston, jota alettiin noudattaa vuoden 2007 alusta. Näin ollen työaikakirjanpito otti rikostorjunnan huomioon ja aiemmin ilmennyt ongelma poistui.<sup>192</sup>

Tutkija on tätä tutkimusta tehdessä törmännyt useaan otteeseen siihen, että ne henkilöt, jotka järjestelmää käyttävät ja pyrkivät saamaan siitä myös tukea omaan johtamiseen, eivät tunne kovinkaan hyvin itse järjestelmää, sen laskentasääntöjä eikä sitä, miten järjestelmä on rakennettu. Tästä syystä tuloksellisuuden mittaamisjärjestelmä nähdään kovin epämääräisenä eikä sitä osata välttämättä hyödyntää sillä tavalla, miten on tarkoitettu. Toki tähän epäluuloisuuteen on myös

vaikuttanut järjestelmän epäkohdat, joita on ilmennyt matkan varrella useita ja tämän takia hallintoyksiköt ovat joutuneet pitämään useita omia seurantajärjestelmiä. Hallintoyksiköiden toimintaa on myös vaikeuttanut se, että johdon tietojärjestelmään rakennettu RATU ei ole ollut hallintoyksiköiden käytössä tarkasteltavana ajanjaksona. Siinä vaiheessa, kun järjestelmän epäkohdat on korjattu ja sen tuottamaan tietoon voidaan luottaa sataprosenttisesti, niin käyttäjille tulisi järjestää koulutustilaisuuksia, jolloin sitä käyttävät virkamiehet osaisivat ottaa järjestelmästä kaiken irti.

Edellä mainittua järjestelmän hyväksikäyttöä edesauttaisi myös siinä käytettävän termistön yhdenmukaistaminen lakikirjoissa ilmenevien termistöjen kanssa, jolloin tulosten ja suoritteiden kirjaaminenkin helpottuisi. Suomenlahden merivartiosto suorittaa tietyissä tapauksissa sellaisia tehtäviä, jotka liittyvät joko poliisiin tai tullin tehtäväkenttään ja termistön yhdenmukaistaminen näiden kahden viraston kanssa olisi ensiarvoisen tärkeää. Termistön muuttamiseen/uudistamiseen liittyy myös ympäristörikosten huomioiminen tuloksellisuuden laskentajärjestelmässä, koska näidenkin asioiden valvonta kuuluu nykypäivänä rajavartiolaitoksen lakisääteisiin tehtäviin.

Yksi tärkeimmistä havainnoista, joita tutkimuksessa ilmeni, oli se, että Suomenlahden merivartioston tuloksellisuuteen ei saisi vaikuttaa muiden yritysten/virastojen toiminta. Näin kuitenkin tällä hetkellä on ja tämä ongelma tulisi poistaa tarkemmalla ohjeistuksella ja/tai tulosmittareiden muokkaamisella. Järjestelmää kehitettäessä tulisi huomioida käyttäjien mielipiteet, johon onkin pyritty tarkasteltavan ajanjakson jälkeen ottamaan huomioon pyytämällä lausuntopyyntöjä hallintoyksiköiltä ja niiden suunnittelu-upseereilta. Tämän lisäksi tutkimuksessa ehdotettiin meripelastus – tulosalueella suorituskyky – ja saatavuustunnuslukujen painoarvojen kasvattamista, koska ne ovat erittäin merkittävässä roolissa meripelastuksen kokonaistuloksellisuutta pohdittaessa ja arvioidessa. Ja tähän liittyen on tärkeää, että suorituskyky – ja saatavuustunnuslukujen negatiivisiin muuttumisiin reagoidaan mahdollisimman nopeasti kaikilla tasoilla, koska meripelastuksen rooli on erittäin tärkeä rajavartiolaitoksessa ja pääsääntöisesti kaikissa tapahtumissa on kyse ihmishengistä, jolloin apua on kyettävä osoittamaan nopeasti ja riittävällä määrällä auttajia.

Vaikka tutkimuksen edetessä ilmeni, että osa välijohtoportaista kaipaisi tuloksellisuustietoa myös muista hallintoyksiköistä, niin tähän ei tutkijan mielestä ole kuitenkaan tarvetta. Jos ajatellaan Balanced Scorecardin taustalla olevaa ideaa, niin siinäkin koko yrityksen tavoitteena on saada

työntekijät puhaltamaan yhteen hiileen kohti yhteistä tavoitetta. Tässä tapauksessa yrityksenä voidaan pitää koko rajavartiolaitosta, ja BSC:n peruseriäiden mukaan ei ole yrityksen kannalta järkevää eikä myöskään olennaista kilpailla yrityksen sisällä.

Yksi tärkeä kokonaisuus, mikä liittyy Suomenlahden merivartioston tuloksellisuuteen ja sen kirjaamiseen, on panos – ja tuotostietojen kirjaaminen järjestelmään. Tämä asia lähtee liikkeelle jo yksittäisten rajavartiomiesten roolien korostamisesta, koska he syöttävät itse omaan toimintaansa liittyvät tiedot rajavartiolaitoksen järjestelmiin. He täyttävät itse työaikakirjanpitonsa ja myös tehdyt suoritteet RVT - järjestelmään, joiden kautta he vaikuttavat Suomenlahden merivartioston tuloksellisuuteen. Jotta kaikki se tieto, mitä järjestelmään kirjattaisiin, perustuisi vain faktoihin, tulisi yksittäisille rajavartiomiehille korostaa heidän rooliaan tässä ketjussa. Jos tuloksellisuuden laskentajärjestelmää ei ymmärretä kunnolla edes välijohtoportaan ja se nähdään osittain eräänlaisena peikkona taustalla, niin miten suorittajaporras voisi ymmärtää oman tärkeän roolinsa tässä ketjussa.

Jotta järjestelmä toimisi niin kuin sen olisi tarkoitus, tulisi kaikkien välijohtoportaiden johtajien tuntee vastuu tietojen oikeellisesta syöttämisestä. Tietojen syöttäminen järjestelmiin tulisi kouluttaa kaikille virkamiehille samalla tavalla koko valtakunnassa ja järjestelmä tulisi rakentaa siten, että tietojen syöttäminen olisi mahdollista vain yhdellä tavalla, koska näin asia ei tällä hetkellä kuitenkaan ole. Lisäksi palautejärjestelmää tulisi kehittää siten, että jopa yksittäisille virkamiehille kerrottaisiin, kuinka tuloksekkaasti he ovat asiansa hoitaneet. Näin mahdollinen positiivinen palaute lisäisi yksikön henkilöstön työmotivaatiota ja vastaavalla tavalla tuloksellisuuden laskentajärjestelmän avulla huomattu negatiivinen kehitys johtaisi oman toiminnan analysointiin ja siihen, miten omaa toimintaa voitaisiin kehittää paremmaksi.

Lisäksi järjestelmien vastuuhenkilöiden roolia tulisi korostaa aina kentätasolta lähtien. Näille henkilöille tulisi luoda mahdollisuus jo itse työvuorosuunnittelulla, että heillä olisi aikaa keskittyä järjestelmiin ja niiden oikeellisuuteen. Rajavartiolaitoksessa tulisi luoda systemaattinen järjestelmien oikeellisuuden valvontajärjestelmä kaikille tasoille, johon sisältyisi myös raportointi ylemmille johtoportaille. Tällä hetkellä nämä vastuutehtävät hoidetaan oman toiminnan ohella ja panostus ei välttämättä ole riittävä, koska virkamiehillä ei ole aikaa perehtyä riittäväällä tarmokkuudella tilastojen valvontaan ja oikeellisuuteen johtuen rajallisesta työajasta ja useiden

työtehtävien samanaikaisesta kasaantumisesta. Edellä mainittu asia koskee koko Suomenlahden merivartiostoa.

Tarkasteltaessa rajavartiolaitoksen tuloksellisuuden mittareita ja niiden ominaisuuksia, voidaan niitä pitää varsin onnistuneina. Niiden avulla pystytään osoittamaan helposti ja todenmukaisesti, miten Suomenlahden merivartioston tuloksellisuus on kehittynyt. Lisäksi rajavartiolaitosta voidaan pitää Suomessa yhtenä tuloksellisuuden mittaamisen edelläkävijänä, koska peruseriaatteet tähän laskentajärjestelmään on rakennettu jo 1990-luvun alkupuolella. Vielä 2000-luvulla valtionhallinnon asettamien tiukentuneiden vaatimusten jälkeenkin, antaa laskentajärjestelmä ja sen eri mittarit, kattavaa tietoa rajavartiolaitoksen ja tässä tapauksessa Suomenlahden merivartioston tuloksellisuudesta.

## 6.2 Tutkimustulosten arviointi

Tätä työtä tehdessä tutkija törmäsi useasti ongelmaan, joka koski koko Suomenlahden merivartiostoa. Riippuen siitä, mistä lähteestä tutkija sai Suomenlahden merivartioston tuloksellisuuteen liittyvää tietoa, on tilastoissa ollut merkittäviä eroavaisuuksia. RJT – järjestelmästä saatu tieto ei ole aina ollut yhtenevää toimintakertomusten kanssa, mikä lisäsi työn haasteellisuutta. Tämä johtuu siitä, että sähköisiin järjestelmiin voidaan lisätä puuttuvia tietoja myös sen jälkeen kun ko. vuoden toimintakertomus on ilmestynyt vaikka näin ei kuitenkaan saisi olla. Tutkija kuitenkin pyrki käyttämään työssä mahdollisimman oikeellisia tietoja vertailemalla eri lähteitä ja valitsemalla näistä tutkijan mielestä parhaimman ja todellisimman.

Tämän työn aikana ilmenneitä tuloksellisuudenlaskentajärjestelmän kehittämisajatuksia on osittain ratkaistu tarkasteltavan ajanjakson jälkeen. Muihin yksityiskohtiin, joihin tutkija työn edetessä kiinnitti huomion, tulee tutkijan mielestä ottaa kantaa kehitettäessä tuloksellisuuden laskentajärjestelmää. Niihin johtopäätöksiin, joihin tutkija päätyi materiaalia analysoidessa, sai hän tukea myös suorittamissaan asiantuntijahaastatteluissa. Tutkimustuloksia tukee myös vuoden 2006 sisäasiainministeriön tilinpäätösasiakirjan rajavartiolaitoksen osuudessa esitetyt tilastointijärjestelmän kehittämistarpeet. Siinä kritisoitiin mm. järjestelmän luotettavuutta, koulutuksen puutteellisuutta sekä ehdotettiin järjestelmiin liittyvän koulutuksen yhtenäistämistä ja parantamista.<sup>186</sup>

Tämä työ oli erittäin haastava, koska tutkittava alue oli sekä tutkijalle että myös niille asiantuntijoille, joihin tutkija oli yhteydessä työn edetessä, melko tuntematon. Työtä tehdessä on tutkijalta mahdollisesti jäänyt huomioimatta yksityiskohtia ja näkökantoja liittyen tutkittavaan aiheeseen, mutta työssä on kuitenkin pyritty siihen, että lukijalle luotaisiin mahdollisimman hyvä ja selkeä kokonaiskuva Suomenlahden merivartioston tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä ja asioita käsiteltäisiin kattavasti kaikki osatekijät huomioiden.

### 6.3 Esitykset jatkotutkimukselle

Tätä tutkimusta tehdessä on ilmennyt jatkotutkimustarpeita, jotka liittyvät rajavartiolaitoksen ja/tai Suomenlahden merivartioston toiminnan tuloksellisuuteen. Kuten tutkimuksessa tuotiin aikaisemmin ilmi, on koko rajavartiolaitoksen tuloksellisuutta arvioitu komentaja Kari Wahlströmin ja everstiluutnantti Ismo Kurjen toimesta vuosien 1995 ja 2001 välisenä aikana. Kuitenkaan maavartiostojen puolella ei ole tutkimustyönä tarkasteltu yksittäisten vartiostojen tuloksellisuutta ja niiden kehittymistä. Tämän tyyppisestä työstä voisi olla hyötyä, kun maavartiostojen osalta mietitään hallintoyksiköiden yhdistämistä ja mahdollisesti hallinnon keventämistä vastaavalla tavalla kuin Länsi-Suomessa. 2000-luvun alkupuolella Saaristomeren ja Pohjanlahden merivartiosto yhdistettiin ja näistä muodostettiin Länsi-Suomen merivartiosto.

Koska rajavartiolaitoksessa pyritään mahdollisimman tuloksekkaaseen toimintaan, voitaisiin mahdollisessa tutkimuksessa tarkastella, tulisiko raja – merivartioalueilla olla tulosvastuu omasta toiminnastaan. Miten ja millä tavalla tämä vastuu annettaisiin ja miten raportointi suoritettaisiin ylemmille johtoportaille, osoitettaisiin tässä tutkimuksessa. Toinen tuloksellisuuteen liittyvä jatkotutkimusaihe liittyy kiinteään valvonnan keskittämiseen ja sen laatuun. Onko kiinteä valvonta laadullisesti parempaa, jos merivartioasemat valvovat itsenäisesti oman toiminta-alueensa, jolloin valvottava alue on pienempi vai kannattaako kiinteä valvonta kuitenkin keskittää suuremmille asemille. Taloudellisuuden kannalta näin varmasti on, mutta jos arvioidaan valvonnan laatua, niin vastaus ei välttämättä olekaan yhtä yksiselitteinen.



**VIITTEET**

- <sup>1</sup> Rajavartiolaitoksen tuloksellisuutta tukeva laskentajärjestelmä, Ratu, menetelmäkuvaus (Luonnos 5.1.2005), s. 3.
- <sup>2</sup> Sirkka Hirsjärvi, Pirkko Remes ja Paula Sajavaara: Tutki ja kirjoita, Jyväskylä 2004, s.170.
- <sup>3</sup> Sama. s. 155.
- <sup>4</sup> Jouni Tuomi, Anneli Sarajärvi: Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi, Jyväskylä 2003, s. 73.
- <sup>5</sup> Sama, s. 77.
- <sup>6</sup> Sama, s. 75.
- <sup>7</sup> Sama, s. 105.
- <sup>8</sup> Sama, s. 110.
- <sup>9</sup> Pertti Alasuutari: Laadullinen tutkimus, Jyväskylä 1999, s. 39.
- <sup>10</sup> Sama, s. 40.
- <sup>11</sup> Sama, s. 44.
- <sup>12</sup> [www.metodix.com](http://www.metodix.com). Kvalitatiivinen sisällönanalyysi. Viitattu 12.2.2007.
- <sup>13</sup> [www.wikipedia.org/wiki/Eklektinen](http://www.wikipedia.org/wiki/Eklektinen). Viitattu 1.3.2007.
- <sup>14</sup> Sama.
- <sup>15</sup> Robert S. Kaplan, David P. Norton: The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance. Harvard Business review, January-February 1992, s. 71.
- <sup>16</sup> Sama, s. 71.
- <sup>17</sup> Rajavartiolaitoksen tuloksellisuuden kehitys ja siihen vaikuttaneet tekijät vuosina 1995–2001, Rajavartiolaitos 2002, Helsinki. s. 7.
- <sup>18</sup> Seppo Määttä, Timo Ojala: Tasapainoisen onnistumisen haaste, johtaminen julkisella sektorilla ja Balanced Scorecard, Hallinnon kehittämiskeskus, Valtionvarainministeriö, Helsinki 2002, s. 25.
- <sup>19</sup> Kaplan, Norton: The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance, s. 72.
- <sup>20</sup> Määttä, Ojala: Tasapainoisen onnistumisen haaste, johtaminen julkisella sektorilla ja Balanced Scorecard, s. 24.
- <sup>21</sup> Kaplan, Norton: The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance, s. 79.
- <sup>22</sup> Rajavartiolaitoksen tuloksellisuuden kehitys ja siihen vaikuttaneet tekijät vuosina 1995–2001, s. 15.
- <sup>23</sup> Tulosohjauksen käsikirja 2/2005 Valtionvarainministeriö, Hallinnon kehittämisosasto, Helsinki 2005, s. 117

- <sup>24</sup> Ratu, menetelmäkuvaus, s. 4.
- <sup>25</sup> Sama, s. 4.
- <sup>26</sup> Tulosohtjauksen käsikirja 2/2005, s. 121.
- <sup>27</sup> Sama.
- <sup>28</sup> Ratu, menetelmäkuvaus, s. 4.
- <sup>29</sup> Tulosohtjauksen käsikirja 2/2005, s. 10.
- <sup>30</sup> Sama, s. 16.
- <sup>31</sup> Talousarviolaki 12§ (21.2.1992/165).
- <sup>32</sup> Sama, 21§.
- <sup>33</sup> Tulosohtjauksen käsikirja 2/2005, s. 24.
- <sup>34</sup> Sama, s. 25.
- <sup>35</sup> Tulosohtjauksen käsikirja 2/2005, s.26.
- <sup>36</sup> Talousarvioasetus 1b § (7.4.2004/254).
- <sup>37</sup> Tulosohtjauksen käsikirja 2/2005, s. 23.
- <sup>38</sup> Sama, s. 24.
- <sup>39</sup> Sama, s. 45.
- <sup>40</sup> Sama, s. 46.
- <sup>41</sup> Sisäasiainministeriö, Tilivirastorakenteen uudistamistyöryhmän raportti (Luonnos 8.2.2006), s. 2.
- <sup>42</sup> Sama, s. 5.
- <sup>43</sup> Sama, s. 7.
- <sup>44</sup> Sama, s. 2.
- <sup>45</sup> Sama, s. 4.
- <sup>46</sup> Rajavartiolaitoksen esikunta, Suunnittelu – ja talousyksikkö, RVLPAK A20, Rajavartiolaitoksen talousmääräys, dnro 1099/20/2006.
- <sup>47</sup> Sama.
- <sup>48</sup> Sama.
- <sup>49</sup> Sama.
- <sup>50</sup> Sama.
- <sup>51</sup> Sama.
- <sup>52</sup> Sama.
- <sup>53</sup> Sama.

- <sup>54</sup> Rajavartiolaitoksen tuloksellisuuden kehitys ja siihen vaikuttaneet tekijät vuosina 1995–2001, s. 8.
- <sup>55</sup> Ratu, menetelmäkuvaus, s. 6
- <sup>56</sup> Kari Wahlström: Suomessa kehitetty Balanced Scorecard – mittaristo, Yritystalous1/98.
- <sup>57</sup> Tulosohjauksen käsikirja 2/2005, s. 25.
- <sup>58</sup> Wahlström: Suomessa kehitetty Balanced Scorecard – mittaristo, Yritystalous1/98.
- <sup>59</sup> Ratu, menetelmäkuvaus, s. 7.
- <sup>60</sup> Wahlström: Suomessa kehitetty Balanced Scorecard – mittaristo, Yritystalous1/98.
- <sup>61</sup> Ratu, menetelmäkuvaus, s. 6.
- <sup>62</sup> Sama, s. 6.
- <sup>63</sup> Rajavartiolaitoksen pysyväsasiakirja, (RVLPK) A9, dnro 2090/469/2005.
- <sup>64</sup> Sama.
- <sup>65</sup> Sama.
- <sup>66</sup> Sama.
- <sup>67</sup> Talousarvioasetus 10§ (7.4.2004/254).
- <sup>68</sup> Rajavartiolaitoksen esikunnan ATK-suunnittelijan, Kirsi Väänäsen haastattelu 20.12.2006.
- <sup>69</sup> Suomenlahden merivartiosto, Suomenlahden merivartioston toimintakertomus vuodelta 2004, dnro 6/0/2005.
- <sup>70</sup> Suomenlahden merivartiosto, Suomenlahden merivartioston toimintakertomus vuodelta 2003, dnro 157/0/2004.
- <sup>71</sup> Suomenlahden merivartiosto, Suomenlahden merivartioston toimintakertomus vuodelta 2005, dnro 27/0/2006.
- <sup>72</sup> Suomenlahden merivartioston toimintakertomus 2004. Johdon katsaus.
- <sup>73</sup> Sama.
- <sup>74</sup> Suomenlahden merivartiosto, tulossuunnitelma 2005 sekä toiminta – ja taloussuunnitelma 2006 – 2009, dnro 2146/2005, Ympäristöanalyysi.
- <sup>75</sup> Suomenlahden merivartioston toimintakertomus 2002, Yleiskatsaus.
- <sup>76</sup> Suomenlahden merivartioston toimintakertomus 2005, Sisäiset toiminnot.
- <sup>77</sup> Sama.
- <sup>78</sup> Rajavartiolaitoksen lakiuudistus, Helsinki 2005. s. 139.
- <sup>79</sup> Sama, s. 5.
- <sup>80</sup> Sama, s. 100.

- <sup>81</sup> Laki rajavartiolaitoksesta 3§ (651/2005).
- <sup>82</sup> Ratu, menetelmäkuvaus, s. 35.
- <sup>83</sup> Sama, s. 8
- <sup>84</sup> Suomenlahden merivartioston toimintakertomus 2002, Tilastot.
- <sup>85</sup> Suomenlahden merivartioston toimintakertomus 2005, Tilastot.
- <sup>86</sup> Rajavartiolaitoksen johdon tietojärjestelmä (RJT), Suomenlahden merivartioston tuloksellisuus vuosina 2002–2005. Tiedot ajettu järjestelmästä 29.8.2006.
- <sup>87</sup> Ratu, menetelmäkuvaus, s. 10.
- <sup>88</sup> Suomenlahden merivartioston toimintakertomus 2002, Tilastot.
- <sup>89</sup> Sama.
- <sup>90</sup> Suomenlahden merivartioston toimintakertomus 2004.
- <sup>91</sup> Suomenlahden merivartioston toimintakertomus 2002, Tilastot.
- <sup>92</sup> Suomenlahden merivartioston toimintakertomus 2005, Tilastot.
- <sup>93</sup> Suomenlahden merivartioston toimintakertomukset 2002, tilastot ja 2005, tilastot.
- <sup>94</sup> Rajavartiolaitoksen lakiuudistus, s. 111.
- <sup>95</sup> Ratu, menetelmäkuvaus, s. 9.
- <sup>96</sup> Sama, s. 9.
- <sup>97</sup> Sama, s. 9.
- <sup>98</sup> Sama, s. 10.
- <sup>99</sup> Sama, s. 10.
- <sup>100</sup> Sama, s. 12.
- <sup>101</sup> RJT.
- <sup>102</sup> Sama.
- <sup>103</sup> Suomenlahden merivartioston suunnittelu-upseerin, Kapteeniluutnantti Kimmo Ahvosen haastattelu 28.9.2006
- <sup>104</sup> RJT.
- <sup>105</sup> Sama.
- <sup>106</sup> Suomenlahden merivartioston toimintakertomus 2004.
- <sup>107</sup> RJT.
- <sup>108</sup> Suomenlahden merivartioston toimintakertomus 2004.
- <sup>109</sup> RJT.
- <sup>110</sup> Sama.

- <sup>111</sup> Helsingin merivartioalueen päällikön, komentajakapteeni Marko Aheriston haastattelu 23.1.2007.
- <sup>112</sup> Ratu, menetelmäkuvaus, s. 16
- <sup>113</sup> RJT
- <sup>114</sup> RJT.
- <sup>115</sup> Sama.
- <sup>116</sup> Sama.
- <sup>117</sup> Suomenlahden merivartioston meritoimiston päällikön, komentajakapteeni Marko Tuomisen haastattelu 29.9.2006. Aheristo 23.1.2007.
- <sup>118</sup> Rajavartiolaitoksen esikunta. Excel-asiakirja: Painokerroin\_RATU\_versio 2.
- <sup>119</sup> Ratu, menetelmäkuvaus, s. 16.
- <sup>120</sup> Suomenlahden merivartioston toimintakertomus 2004.
- <sup>121</sup> Sama.
- <sup>122</sup> Helsingin rajatarkastusosaston päällikön, Majuri Janne Piironen haastattelu 29.9.2006.
- <sup>123</sup> Sama.
- <sup>124</sup> Sama.
- <sup>125</sup> Sama.
- <sup>126</sup> Sama.
- <sup>127</sup> Ratu, menetelmäkuvaus, s. 17.
- <sup>128</sup> Sama, s. 18.
- <sup>129</sup> Sama, s. 19.
- <sup>130</sup> Sama, s. 21.
- <sup>131</sup> Ahvonen 28.9.2006.
- <sup>132</sup> RJT.
- <sup>133</sup> Sama.
- <sup>134</sup> Sama.
- <sup>135</sup> Sama.
- <sup>136</sup> Sama.
- <sup>137</sup> Piironen 29.9.2006
- <sup>138</sup> Rajavartiolaitoksen esikunnan suunnittelu – ja talousyksikön suunnittelupäällikön, Komentaja Janne Leimin haastattelu 22.2.2007.
- <sup>139</sup> RJT.

- <sup>140</sup> Sama.
- <sup>141</sup> Rajavartiolaitoksen osuus Sisäasiainministeriön tiliviraston tilinpäätösasiakirjaan, dnro 2438/20/2006.
- <sup>142</sup> Helsingin rajatarkastusosaston varapäällikön, kapteeniluutnantti Petri Härmän haastattelu 17.11.2006.
- <sup>143</sup> Ahvonen 28.9.2006, Härmä 17.11.2006, Piironen 29.9.2006.
- <sup>144</sup> Piironen 29.9.2006.
- <sup>145</sup> Leimi 22.2.2007.
- <sup>146</sup> Ratu, menetelmäkuvaus, s. 23.
- <sup>147</sup> Suomenlahden merivartioston toimintakertomus 2002.
- <sup>148</sup> Ratu, menetelmäkuvaus, s. 23.
- <sup>149</sup> Sama, s. 24.
- <sup>150</sup> Sama, s. 24.
- <sup>151</sup> Sama, s. 25.
- <sup>152</sup> Sama, s. 25.
- <sup>153</sup> Sama, s. 26.
- <sup>154</sup> Sama, s. 27.
- <sup>155</sup> Sama, s. 27.
- <sup>156</sup> RJT.
- <sup>157</sup> Sama.
- <sup>158</sup> Ratu, menetelmäkuvaus, s. 27.
- <sup>159</sup> RJT.
- <sup>160</sup> Sama.
- <sup>161</sup> Sama.
- <sup>162</sup> Sama.
- <sup>163</sup> Helsingin meripelastuslohkokeskuksen päällikön, komentajakapteeni Mikko Hyypän haastattelu 14.11.2006.
- <sup>164</sup> Hyypä 14.11.2006.
- <sup>165</sup> RJT.
- <sup>166</sup> Hyypä 14.11.2006.
- <sup>167</sup> Ahvonen 28.9.2006.
- <sup>168</sup> Ratu, menetelmäkuvaus, s. 29.

- <sup>169</sup> Suomenlahden merivartioston toimintakertomus 2002.
- <sup>170</sup> Suomenlahden merivartioston toimintakertomus 2004.
- <sup>171</sup> Suomenlahden merivartioston toimintakertomus 2005.
- <sup>172</sup> Ratu, menetelmäkuvaus, s. 29.
- <sup>173</sup> Sama, s. 29.
- <sup>174</sup> Sama, s. 30.
- <sup>175</sup> Sama, s. 32.
- <sup>176</sup> Sama, s. 32.
- <sup>177</sup> RJT.
- <sup>178</sup> Sama.
- <sup>179</sup> Sama.
- <sup>180</sup> Sama.
- <sup>181</sup> Ahvonen 28.9.2006.
- <sup>182</sup> Suomenlahden merivartioston toimintakertomus 2005.
- <sup>183</sup> Ahvonen 28.9.2006.
- <sup>184</sup> Sama.
- <sup>185</sup> Suomenlahden merivartioston apulaiskomentajan, komentajakapteeni Juha Vuolteen haastattelu 28.9.2006.
- <sup>186</sup> Leimi 31.1.2007.
- <sup>187</sup> RJT, johdon raportointijärjestelmä, määräysRJTTm.doc. Laatinut Katariina Lapatto. Versio 0.2 12.7.2001. (Luottamuksellinen)
- <sup>188</sup> Ahvonen 28.9.2006.
- <sup>189</sup> Ratu, menetelmäkuvaus, s. 35.
- <sup>190</sup> Sama, s. 33.
- <sup>191</sup> Leimi 31.1.2007.
- <sup>192</sup> Rajavartiolaitoksen esikunta, Määräys, Työajankäytön seuranta Helmi työaika (Taika)-järjestelmällä. dnro 2175/469/2006.
- <sup>193</sup> Rajavartiolaitoksen osuus Sisäasiainministeriön tiliviraston tilinpäätösasiakirjaan.

## LÄHTEET

### 1. JULKAISEMATTOMAT LÄHTEET

Rajavartiolaitoksen pysyväisasiakirja, (RVLPAK) A9, Rajavartiolaitoksen toiminnan ja tulosten seurantajärjestelmä, dnro 2090/469/2005.

Rajavartiolaitoksen pysyväisasiakirja, (RVLPAK) A20, Rajavartiolaitoksen talousmääräys, dnro 1099/20/2006.

Rajavartiolaitoksen esikunta, Rajavartiolaitoksen tuloksellisuutta tukeva laskentajärjestelmä, RATU, menetelmäkuvaus. Luonnos 5.1.2005.

Rajavartiolaitoksen esikunta, Henkilöstöosasto, Määräys: Työajankäytön seuranta Helmi työaika (Taika)- järjestelmässä. Dnro 2175/469/2006.

Rajavartiolaitoksen osuus Sisäasiainministeriön tiliviraston tilinpäätösasiakirjaan, dnro 2438/20/2006.

Suomenlahden merivartiosto, Suomenlahden merivartioston toimintakertomus vuodelta 2002, dnro 47/0/2003.

Suomenlahden merivartiosto, Suomenlahden merivartioston toimintakertomus vuodelta 2003, dnro 157/0/2004.

Suomenlahden merivartiosto, Suomenlahden merivartioston toimintakertomus vuodelta 2004, dnro 6/0/2005.

Suomenlahden merivartiosto, Suomenlahden merivartioston toimintakertomus vuodelta 2005, dnro 27/0/2006.



Suomenlahden merivartiosto, tulossuunnitelma 2005 sekä toiminta – ja taloussuunnitelma 2006 – 2009, dnro 2146/2005.

## 2. JULKAISTUT LÄHTEET

Alasuutari, Pertti: Laadullinen tutkimus. 3. uudistettu painos. Gummerus, Jyväskylä 1999.

Asetus valtion talousarviosta, 7.4.2004/254.

Hirsjärvi, Sirkka – Remes, Pirkko – Sajavaara, Paula: Tutki ja kirjoita. Tammi, Helsinki 1997.

Kaplan, Robert S – Norton, David P: The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance. Harvard Business review, January – February 1992, s. 71–79.

Kurki, Ismo, everstiluutnantti - Wahlström, Kari, Komentaja: Rajavartiolaitoksen tuloksellisuuden kehitys ja siihen vaikuttaneet tekijät vuosina 1995–2001. Helsinki 2002.

Laki valtion talousarviosta, 21.2.1992/165.

Määttä, Seppo – Ojala Timo: Tasapainoisen onnistumisen haaste, johtaminen julkisella sektorilla ja Balanced Scorecard. Hallinnon kehittämiskeskus, Valtiovarainministeriö. Edita publishing Oy, Helsinki 2002.

Rajavartiolaki, 651/2005. Julkaistu Helsingissä 26.7.2005. Astunut voimaan 1.9.2005.

Rajavartiolaitoksen lakiuudistus, Edita Prima, Helsinki 2005.

Tuomi, Jouni – Sarajärvi, Anneli: Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi, Jyväskylä 2003.

Valtiovarainministeriö: Tulosohejauksen käsikirja 2/2005. Edita Publishing Oy, Helsinki 2005.

Wahlström Kari: Suomessa kehitetty Balanced Scorecard – mittaristo. Yritystalous1/98.

### 3. HAASTATTELUT

Aheristo, Marko, komentajakapteeni, Helsingin merivartioalueen päällikkö. Suomenlahden merivartioston rajavalvonnan tuloksellisuus, 23.1.2007. Materiaali tekijän hallussa.

Ahvonen, Kimmo, kapteeniluutnantti, Suomenlahden merivartioston esikunta, suunnittelu-upseeri. Suomenlahden merivartioston tuloksellisuus, 28.9.2006. Materiaali tekijän hallussa.

Hyypä, Mikko, komentajakapteeni, Helsingin meripelastuslohkokeskuksen päällikkö. Suomenlahden merivartioston meripelastuksen tuloksellisuus, 14.11.2006. Materiaali tekijän hallussa.

Härmä, Petri, kapteeniluutnantti, Helsingin rajatarkastusosaston varapäällikkö. Helsingin rajatarkastusosaston tuloksellisuus, 17.11.2006. Materiaali tekijän hallussa.

Leimi, Janne, komentaja, Rajavartiolaitoksen esikunta, suunnittelu- ja talousyksikkö, suunnittelupäällikkö. Tuloksellisuuden laskentajärjestelmän periaatteet, 20.12.2006, 31.1.2007 ja 23.2.2007. Materiaali tekijän hallussa.

Piiroinen, Janne, majuri, Helsingin rajatarkastusosaston päällikkö. Helsingin rajatarkastusosaston tuloksellisuus, 29.9.2006. Materiaali tekijän hallussa.

Tuominen, Marko, komentajakapteeni, Suomenlahden merivartioston meritoimiston päällikkö. Suomenlahden merivartioston tuloksellisuus, 29.9.2006. Materiaali tekijän hallussa.

Vuolle, Juha, komentajakapteeni, Suomenlahden merivartioston apulaiskomentaja. Suomenlahden merivartioston tuloksellisuus, 28.9.2006. Materiaali tekijän hallussa.

Väänänen, Kirsi, ATK-suunnittelija, Rajavartiolaitoksen esikunta. Suomenlahden merivartioston tuloksellisuuden kirjaaminen, 20.12.2006. Materiaali tekijän hallussa.

#### 4. MUUT LÄHTEET

Rajavartiolaitoksen esikunta. Excel-asiakirja: Painokerroin\_RATU\_versio 2.

Rajavartiolaitoksen johdon tietojärjestelmä (RJT), Suomenlahden merivartioston tuloksellisuus vuosina 2002–2005. Tiedot ajettu järjestelmästä 29.8.2006.

RJT, johdon raportointijärjestelmä, maaritysRJtm.doc. Laatinut Katariina Lapatto. Versio 0.2 12.7.2001. (Luottamuksellinen).

Sisäasiainministeriö: Tilivirastorakenteen uudistamistyöryhmän väliraportti. Luonnos 8.2.2006.

Vopla - Verkko-opetuksen laadunhallinta ja laatupalvelu: [www.jopla.fi](http://www.jopla.fi). Viitattu 2.12.2006.

[www.metodix.com](http://www.metodix.com). Viitattu 12.2.2007.

[www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org). Viitattu 1.3.2007.

**LIITTEET**

Liite 1 Haastatteluissa esitetyt kysymykset

Kadettikersantti Matti Hägerströmin tutkielman

LIITE 1

1 (4)

#### KYSYMYKSET SLMV:N APULAISKOMENTAJALLE JA MERITOIMISTON PÄÄLLIKÖLLE

- Antaako rajavartiolaitoksen toiminnan ja tulosten seurantajärjestelmä riittävät ja oikeat tiedot vartioston tuloksellisuudesta?
- Miten tuloksellisuuden laskentajärjestelmää tulisi kehittää vartioston johdon näkökulmasta?
- Käytetäänkö ja miten rajavartiolaitoksen toiminnan ja tulosten seurantajärjestelmällä saatua tietoa hyväksi vartioston tulosjohtamisessa?
- Mistä syistä arviot rajatilannekuvasta ovat niin eriävät tarkasteltavana ajanjaksona? (Komentaja – Apulaiskomentaja – Meritsto:n päällikkö)
- Millaisena Te näette sotilaallisen maanpuolustuksen tulevaisuuden SLMV:ssa?
- Vapaa sana?

#### KYSYMYKSET HELSINGIN RAJATARKASTUSOSASTON HENKILÖSTÖLLE:

- Millä tavoin suorite/tilastotietojen keruu sekä toiminnallisen tuloksellisuuden seuranta ja raportointi hoidetaan tällä hetkellä RT-OS:ssa?
- Riittävätkö käytössä olevat tiedonkeruujärjestelmät RVT ja RJT seurantaan ja raportointiin vai pidetäänkö rinnalla epävirallista seurantaa?
- Käytetäänkö rajavartiolaitoksen toiminnan ja tulosten seurantajärjestelmällä saatua tietoa hyväksi rajatarkastusosaston johtamisessa?
- Mitataanko oikeita asioita rajavartiolaitoksen tuloksellisuuden laskentajärjestelmässä RT-OS:n näkökulmasta?
- Millaisia haasteita uuden lain voimaantulo aiheutti tuloksellisuuden mittaamiselle/raportoinnille?
- Otetaanko uudet rikostorjunnan tehtävät riittävästi huomioon RATU:ssa ja jos ei, mitä asioita tulisi rikostorjunnassa ottaa mukaan tulostittareihin?
- Miten tuloksellisuuden laskentajärjestelmää voisi/tulisi kehittää RT-OS:n näkökulmasta?

2 (4)

- Onko muita kokonaisuuksia, joita RATU:ssa tulisi mitata?
- Saako RT-OS riittävästi ja oikeaa tietoa rajavartiolaitoksen toiminnan ja tulosten seurantajärjestelmällä osaston suoritteista ja tuloksellisuudesta?
- mitkä syyt olivat rajatarkastusten tuloksellisuuden notkahduksen taustalla vuonna 2005?
- Vapaa sana?

#### KYSYMYKSET HELSINGIN MERIVARTIOALUEEN PÄÄLLIKÖLLE:

- Millä tavoin suorite/tilastotietojen keruu sekä toiminnallisen tuloksellisuuden seuranta ja raportointi hoidetaan tällä hetkellä Helsingin merivartioalueella?
- Riittävätkö käytössä olevat tiedonkeruujärjestelmät RVT ja RJT seurantaan ja raportointiin vai pidetäänkö rinnalla epävirallista seurantaa?
- Käytetäänkö rajavartiolaitoksen toiminnan ja tulosten seurantajärjestelmällä saatua tietoa hyväksi merivartioalueen johtamisessa?
- Saako alueen johto riittävästi ja oikeaa tietoa rajavartiolaitoksen toiminnan ja tulosten seurantajärjestelmällä alueen suoritteista ja tuloksellisuudesta?
- Mitataanko RATU:ssa oikeita asioita merivartioalueen näkökulmasta?
- Toiko lakimuutos haasteita/ongelmia tuloksellisuuden mittaamiselle/kirjaamiselle?
  - o Jos toi, niin mitä?
- Miten tuloksellisuuden laskentajärjestelmää voisi/tulisi kehittää merivartioalueen näkökulmasta?
- Antaisiko laskentajärjestelmä riittävän oikean tiedon rajavalvonnan tuottavuudesta ja taloudellisuudesta mikäli rahallisia panoksia ja henkilötyötä verrattaisiin kiinteän valvonnan tunteihin sekä partiotunteihin?
- mitkä syyt ovat johtaneet valvonnan kattavuuden laskuun sitten vuoden 2002?
- mitkä tekijät ovat tuottavuuden ja taloudellisuuden notkahdusten taustalla vuonna 2004?
- Vapaa sana?

3 (4)

## KYSYMYKSET MERIPELASTUSLOHKOKESKUKSEN PÄÄLLIKÖLLE:

- Millä tavoin suorite/tilastotietojen keruu sekä toiminnallisen tuloksellisuuden seuranta ja raportointi hoidetaan tällä hetkellä meripelastuslohkokeskuksessa?
- Riittävätkö käytössä olevat tiedonkeruujärjestelmät RVT ja RJT seurantaan ja raportointiin vai pidetäänkö rinnalla epävirallista seurantaa?
- Saako keskuksen johto riittävästi ja oikeaa tietoa rajavartiolaitoksen toiminnan ja tulosten seurantajärjestelmällä meripelastustoimen suoritteista ja tuloksellisuudesta?
- Käytetäänkö rajavartiolaitoksen toiminnan ja tulosten seurantajärjestelmällä saatua tietoa hyväksi meripelastustoimen johtamisessa
- Mitataanko oikeita asioita MEPE-keskuksen näkökulmasta?
- Toiko lakimuutos haasteita/ongelmia tuloksellisuuden mittaamiselle/kirjaamiselle?
  - o Jos toi, niin mitä?
- Miten tuloksellisuuden laskentajärjestelmää voisi/tulisi kehittää MEPE-keskuksen näkökulmasta?
- mitkä tekijät ovat vaikuttaneet tuloksellisuuden kasvuun sitten vuoden 2002?
- miksi suunnitelma- ja johtamisvalmius on laskenut tarkasteltavana ajanjaksona?
- mistä syistä toiminnan taloudellisuus on laskenut vuonna 2005?
- miten meripelastusseurojen yksiköiden käytön korvausperusteet muuttuivat vuonna 2004?
- Vapaa sana?

## KYSYMYKSET SUOMENLAHDEN MERIVARTIOSTON SUUNNITTELU-UPSEERILLE:

- Mitä asiat koetaan tällä hetkellä hankalimmiksi rajavartiolaitoksen toiminnan ja tulosten seurantajärjestelmässä sekä siihen liittyvässä tuloksellisuuden laskentajärjestelmässä?
- Miten toiminnan ja tulosten seurantajärjestelmää sekä tuloksellisuuden laskentaa tulisi kehittää suunnittelu-upseerin näkökulmasta?
- Toiko lakimuutos haasteita/ongelmia tuloksellisuuden mittaamiselle/kirjaamiselle?
  - o Jos toi, niin mitä?

Kadettikersantti Matti Hägerströmin tutkielman

LIITE 1

4 (4)

- Mitkä asiat ovat tällä hetkellä toiminnan ja tulosten seurantajärjestelmän sekä siihen liittyvän tuloksellisuuden laskentajärjestelmän suurimmat puutteet?
- Vapaa sana?