



**RAJAVARTIOLAITOKSEN
TULOKSELLISUUDEN KEHITYS
JA SIIHEN VAIKUTTANEET TEKIJÄT
VUOSINA 1995 – 2001**

ESIPUHE

Tulosohjaukseen siirtyminen 1990-luvun alkupuolella edellytti valtion virastoilta ja laitoksilta aikaisempaa tarkempaa ja luotettavampaa tietoa viraston tai laitoksen toiminnasta, tulostavoitteiden saavuttamisesta, loppusuoritteista ja tuloksellisuuden kehittymisestä. Rajavartiolaitos on mitannut vuosien 1995-2001 aikana tuloksellisuutensa kehittymistä systemaattisesti vuonna 1994 laadituilla tunnusluvuilla. Tunnusluvut sidottiin rajavartiolaitoksen lakisääteisiin tehtäviin eli niihin kriittisiin kohteisiin, joissa tulee aina onnistua. Työajankäytön seuranta ja määrärahojen seuranta sekä seurattavien kohteiden tilastointi integroitiin palvelemaan tätä tarkoitusta. Tuloksellisuuden mittaamiseksi laadittiin rajavartiolaitoksen tuloksellisuuden laskentajärjestelmä. Vastaavat järjestelmät laadittiin myös tulosohjatuille hallintoyksiköille.

Rajavartiolaitoksen vuosittaisesta tuloksellisuuden kehittymisestä on raportoitu vuosittaisissa toimintakertomuksissa. Kertomukset eivät kuitenkaan kerro riittävän hyvin tuloksellisuuden kehittymisestä pitkällä ajanjaksolla. Tätä puutetta pyritään korjaamaan tällä raportilla, jotta rajavartiolaitos ja sen ulkoiset sidosryhmät saisivat käsityksen rajavartiolaitoksen tuloksellisuuden kehittymisestä ja siihen vaikuttaneista tekijöistä vuosilta 1995-2001. Historian tunteminen auttaa selviytymistä tulevaisuuden haasteista.

Raportin laadintaa varten rajavartiolaitoksen esikuntaan palkattiin 1.5.-31.7.2002 väliseksi ajaksi korkeakouluharjoittelija Maarit Åström-Kupsanen, joka on kantanut raskaimman taakan tämän raportin synnystä. Hänelle kuuluukin suuret kiitokset sitkeästä ja sisukkaasta työstä vaikean asian ympärillä. Raportin laadintaa ohjasivat allekirjoittaneet. Lausuntoja raporttiluonnokseen antoivat rajavartiolaitoksen hallintoyksiköt sekä rajavartiolaitoksen esikunnan osastot.

Rajavartiolaitoksesta säädetyn lain kokonaisuudistuksen ja toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten (muun muassa Schengenin säännöstö) vuoksi tässä raportissa esillä olevan rajavartiolaitoksen tuloksellisuuden laskentajärjestelmän sisältö oli välttämätöntä uudistaa vuoden 2002 alusta lukien. Ennen uudistustyön aloittamista haluttiin rajavartiolaitoksen johdolta ja alaisilta hallintoyksiköiltä varmistaa onko käytössä ollut järjestelmä palvellut riittävän hyvin valta-

kunnan tason tulosohjausta ja hallintoyksiköiden omiakin tarpeita. Saaduista vastauksista (n=15) ainoastaan yhden rajavartioston komentaja piti järjestelmää hallintoyksikön tasalla tarpeettomana. Rohkaisevien vastausten perusteella laskentajärjestelmä päätettiin uusia entisen perusrakenteen mukaiseksi, mutta sisällöltään muuttunutta toimintaympäristöä vastaavaksi. Uusi järjestelmä on tarkoitus sisällyttää vuoden 2002 aikana osaksi Rajavartiolaitoksen johdon - tietojärjestelmää (RJT), jolloin automaattista tietojen keruuta ja käsittelyä voidaan lisätä. Nähtäväksi jää tuoko uusi teknologia haluttuja lisäominaisuuksia ja toiminnallisuuksia tuloksellisuuden analysointiin.

Helsingissä .9.2002

Everstiluutnantti Ismo Kurki

Komentaja Kari Wahlström

SISÄLLYSLUETTELO

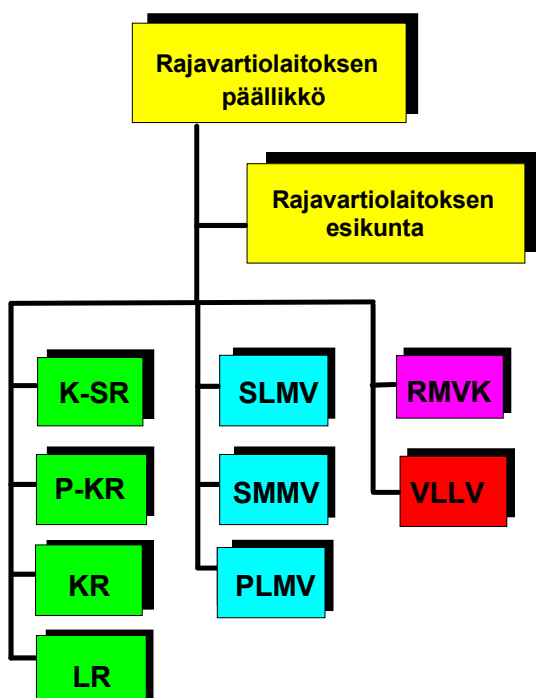
1.	JOHDANTO	3
1.1	<i>Rajavartiolaitos</i>	3
1.2	<i>Toimintaympäristön muutokset 1990 – 1995</i>	3
1.3	<i>Rajavartiolaitoksen tuloksellisuuden laskentajärjestelmä ja Balanced Scorecard</i>	6
1.3.1	<i>Perusperiaatteet laskentajärjestelmässä</i>	7
1.3.2	<i>Laskentajärjestelmän käyttö tulosjohtamisessa</i>	10
1.3.3	<i>Laskentajärjestelmän osuus tuloksellisuuden seurannasta</i>	11
2.	VOIMAVARATARKASTELU	12
2.1.	<i>Henkilötyövuodet hallintoyksiköittäin</i>	13
2.2.	<i>Henkilötyövuodet tulosalueittain</i>	15
2.2.1.	<i>Rajavalvonta</i>	15
2.2.2.	<i>Rajatarkastukset</i>	17
2.2.3.	<i>Meripelastus</i>	19
2.2.4.	<i>Sotilaallinen maanpuolustus</i>	21
2.2.5.	<i>Yhteenveto</i>	22
2.3.	<i>Toimintamenot</i>	23
3.	LOPPUSUORITETARKASTELU	25
3.1	<i>Rajavalvonta</i>	25
3.1.1	<i>Partiointi</i>	25
3.1.2.	<i>Kiinteä valvonta</i>	27
3.1.3.	<i>Valvonta yhteensä</i>	29
3.2.	<i>Rajatarkastukset</i>	31
3.2.1.	<i>Ulkorajatarkastukset</i>	34
3.2.2.	<i>Sisärajatarkastukset</i>	34
3.3.	<i>Meripelastus</i>	36
3.4.	<i>Sotilaallinen maanpuolustus</i>	37
4.	TULOKSELLISUUDEN TARKASTELU	40
4.1.	<i>Rajavalvonta</i>	40
4.1.1.	<i>Vaikuttavuus</i>	41
4.1.2.	<i>Tuottavuus</i>	47
4.1.3.	<i>Taloudellisuus</i>	48
4.1.4.	<i>Tuloksellisuus</i>	48
4.2.	<i>Rajatarkastukset</i>	49
4.2.1.	<i>Vaikuttavuus</i>	50

4.2.2.	<i>Tuottavuus</i>	52
	<i>Taloudellisuus</i>	52
4.2.4.	<i>Tuloksellisuus</i>	53
4.3.	<i>Meripelastus</i>	54
4.3.1.	<i>Vaikuttavuus</i>	55
4.3.2.	<i>Tuottavuus</i>	56
4.3.3.	<i>Taloudellisuus</i>	56
4.3.2.	<i>Tuloksellisuus</i>	56
4.4.	<i>Sotilaallinen maanpuolustus</i>	57
4.4.1.	<i>Vaikuttavuus</i>	57
4.4.2.	<i>Tuottavuus</i>	59
4.4.3.	<i>Taloudellisuus</i>	59
4.4.4.	<i>Tuloksellisuus</i>	60
4.5.	<i>Rajavartiolaitoksen operatiivisen toiminnan kokonaistuloksellisuus</i>	61
4.5.1.	<i>Kokonaisvaikuttavuus</i>	62
4.5.2.	<i>Kokonaistuottavuus</i>	63
4.5.3.	<i>Kokonaistaloudellisuus</i>	64
4.5.4.	<i>Kokonaistuloksellisuus</i>	65
5.	TIIVISTELMÄ	66

1. JOHDANTO

1.1 Rajavartiolaitos

Rajavartiolaitoksen tehtävänä on huolehtia rajavalvonnasta, rajatarkastuksista, meripelastuksesta ja osallistua sotilaalliseen maanpuolustukseen. Rajavartiolaitos kuuluu sisäasiainministeriöön ja sitä johtaa rajavartiolaitoksen päällikkö tukena rajavartiolaitoksen esikunta. Rajavartiolaitos koostuu neljästä rajavartiostosta (Kaakkois-Suomen, Pohjois-Karjalan, Kainuun ja Lapin rajavartiostot), kolmesta merivartiostosta (Suomenlahden, Saaristomeren ja Pohjanlahden merivartiostot), Vartiolentolaivueesta sekä Raja- ja merivartiokoulusta (Kuva 1). Vartioasemia rajavartiolaitoksella on noin 60 kpl, ilma-aluksia 14 kpl ja laivoja 8 kpl sekä rakennuksia 880 000 m³. Sotilaallisesti järjestetyssä organisaatiossa henkilökuntaa on noin 3 100 henkeä, budjetti on noin 1 000 Mmk (180 M€) ja tase 2 000 Mmk (330 M€). Rajavalvontaan maa- ja merirajoilla käytetään noin 60 % rajavartiolaitoksen voimavaroista. Rajatarkastustehtävään rajanylityspaikoilla (maarajan passintarkastuspaikat, satamat, huvialusten passintarkastuspaikat ja lentoasemat) käytetään noin 30 % voimavaroista. Meripelastukseen ja sotilaalliseen maanpuolustukseen voimavaroista käytetään vajaat 10 %.



Kuva 1. Rajavartiolaitoksen organisaatio.

1.2 Toimintaympäristön muutokset 1990 – 1995

1990-luvun alussa rajavartiolaitos uudisti voimakkaasti toimintaansa. Tämän seurauksena toteutettiin muun muassa laajat sisäiset rakenne- ja organisaatiouudistukset, joissa puolet rajavartiostemista (noin 60 kpl) ja joukkueorganisaatiotasot lakkautettiin sekä kevennettiin tukitehtäviä noin 200 henkilötyövuodella. Organisaatiouudistus loi edellytykset selviytyä valtiontalouden heikon tilanteen aiheuttamasta määrärahojen vähenemisestä. Tämän johdosta rajavartiolaitoksen henkilöstöä vähennettiin noin 500 henkilöllä. Samalla luotiin mahdollisuudet rajatarkastustehtävän kokonaisvastuun siirtämiseen poliisilta rajavartiolaitselle 1.1.1995 alkaen. Rajavartiolaitos kykeni siten voimakkaasti kasvaneen rajanylitysliikenteen tarkastamiseen henkilöstövähennyksistä huolimatta. Muutosten aikana toteutettiin noin 2 000 virkamiehen siirto uudelle paikkakunnalle uusiin tehtäviin. Henkilöstöä siirrettiin rajatarkastustehtäviin, jonka johdosta partiointia raja-alueella vähennettiin huomattavasti. Vastapainona partioinnin vähentymiselle kehitettiin kiinteitä teknisiä valvontajärjestelmiä.

Vuoden 1991 Neuvostoliiton hajoamisesta lähtien Venäjän epävakaa poliittinen ja taloudellinen tilanne toi rajavartiolaitoksen itärajan valvontaan uusia epävarmuustekijöitä. Tilanne Venäjän vastaisella rajalla on näyttänyt näennäisesti rauhalliselta ja rajatilanne on säilynyt vakaana, mutta eräät rajatapahtumat ovat viitanneet Suomen rajarauhaa uhkaaviin tekijöihin. Venäjän sisäinen epävakaus, kasvanut rikollisuus, tavaroiden salakuljetus Suomeen, laitton maahantulo ja lisääntyneet matkustusasiakirjaväärennökset voimakkaasti kasvaneen rajanylitysliikenteen kanssa edellyttivät tehokkaita rajatarkastuksia itärajamme. Venäjän 1990-luvun ongelmat muiden rajanaapuriensa kanssa ovat aiheuttaneet supistuspaineita Venäjällä Suomen vastaisen rajan rajavalvonnassa. Kehitys on lisännyt huolta Suomen itärajan valvonnan riittävydestä. Myös Venäjän rajajoukkojen moraalista ja kurista ollaan oltu huolissaan.

Maastalähtö- ja maahantuloliikenne Suomen rajoilla on ollut jatkuvassa kasvussa. Erityisesti rajaliikenne Venäjän ja Suomen sekä Viron ja Suomen välillä on vilkastunut Neuvostoliiton hajoamisesta alkaen. Pohjoismaihin kohdistuva laitton maahantulo ja erityisesti ihmiskuljetus on muuttunut yhä ammattimaisemmaksi. Se loi 1990-luvun ensimmäisellä puoliskolla yhdessä kasvaneen rajanylitysliikenteen kanssa suuren haasteen rajavalvonnan ja rajatarkastusten hoidolle. Laittoman maahantulon lisäksi huolta aiheutti Venäjän ja Baltian maiden rikollisuustilanne ja lieveilmiöiden mahdollinen heijastuminen Suomeen.

Keskeinen kansainvälisen toimintaympäristön muutos oli Suomen Euroopan unionin jäsenyyteen johtanut kehitys. Valmistautumisella Euroopan unionin jäseneksi on ollut huomattava vaikutus Suomen rajojen valvontaan sekä rajavartiolaitoksen yleiseen kansainvälistymiskehitykseen 1990-luvulla. Jo ennen varsinaista jäsenyyttä rajavartiolaitsessa panostettiin yhteistoi-

minnan luomiseen ja ylläpitämiseen Euroopan unionin maiden keskeisiin rajavalvonnasta vastaaviin viranomaisiin. Yhteistyötahoja Euroopan unionissa kiinnostivat erityisesti Suomen itärajan tilanne ja ulkorajavalvonnan järjestelyt. Jäsenyyden myötä Suomen itäisestä rajasta, sataamista ja kansainvälisistä lentoasemista muodostui Euroopan unionin ulkoraja. Suomen itäraja on ainoa Euroopan unionin ja Venäjän välinen maaraja.

Rajavartiolaitos teki jo ennen Euroopan unionin jäsenyyttä organisaatiouudistuksensa puitteissa ratkaisuja, jotka myöhemmin mahdollistivat sujuvan siirtymisen näköpiirissä olevaan Schengenin sopimukseen eli ihmisten vapaaseen liikkumiseen Euroopan unionin sisällä. Voimavaroja tulevalta sisärajalta kohdennettiin rajatarkastuksiin Euroopan unionin ulkorajalle. Suomi valmistautui vähitellen Schengenin sopimuksen säädösten soveltamiseen rajoillaan yhtenäistäen rajatarkastuskäytäntöjään Schengen maiden kanssa.

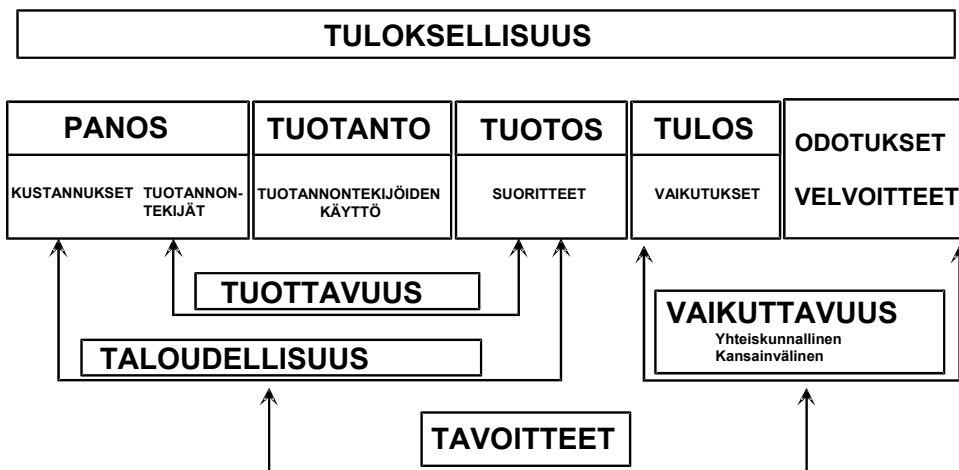
Vuosina 1987 – 1995 tehtiin valtiohallinnon uudistuksia, joista yksi keskeisimpiä oli tulohajauksen ja –johtamisen käyttöönotto. Virastojen ja laitosten ohjauksessa siirryttiin tulohajaukseen monia teollisuusmaita seuraten. Hallintoa pyrittiin hajauttamaan ja tulosvastuuta siirrettiin yhä itsenäisemmille virastoille ja laitoksille. Samalla virastojen ja laitosten tulosvastuuta korostettiin. 1990-luvun alun taloudellinen lama loi valtiohallintoon samanaikaisesti suuria säästöpaineita.

Ennen tulohajaukseen siirtymistä 1990-luvun alussa valtiohallinnon virastoja ja laitoksia ohjattiin yksityiskohtaisesti normi- ja resurssiohjauksella. Määrärahoja myöntäessään eduskunta päätti yksityiskohtaisesti kuinka paljon rahaa rajavartiolaitos saa budjettivuonna veneiden hankintaan, kuinka paljon autojen hankintaan, kuinka paljon rahaa on käytössä henkilöstön palkkauksiin, mikä on henkilöstön määrä ja niin edelleen. Rajavartiolaitoksen määrärahat myönnettiin tarkoin käyttörajoituksin yhteensä 13 eri momentille. Määrärahat olivat pääasiassa yksivuotisia, mikä suorastaan ”pakotti” käyttämään loppuun kaikki myönnetyt määrärahat kunakin budjettivuonna. ”Käyttämättä jääneet rahathan saattoivat aiheuttaa leikkauksia seuraavien vuosien määrärahoissa”. Päähuomio oli voimavarojen käytön tarkassa ohjauksessa. Samalla päätösvalta pidettiin turvallisesti mahdollisimman ylhäällä.

Tulohajaukseen siirryttäessä rajavartiolaitoksen määrärahat keskitettiin lähes täysin (97%) yhdelle toimintamomentille. Toimintamäärärahat olivat kaksivuotisia, joten niitä sai siirtää käytettäväksi seuraavanakin vuonna. Päätösvaltaa siirrettiin ministeriltä rajavartiolaitoksen päällikölle ja edelleen alaspäin. Päähuomio tulohajauksessa kohdistui siihen, kuinka hyvin rajavartiolaitos kykenee huolehtimaan lakisääteisistä tehtävistään ja kuinka hyvin rajavartiolaitos kyke-

nee saavuttaman sille asetetut tavoitteet. Päähuomio siirrettiin voimavarojen käytön ohjaamisesta tavoitteisiin ja lopputuloksiin.

Uudessa tilanteessa rajavartiolaitoksen tuli selkeyttää itselleen mitä yhteiskunta ja asiakkaat rajavartiolaitokselta todella odottavat ja mitkä ovat rajavartiolaitoksen tulosalueet, palvelut ja loppusuoritteet. Lisäksi tuli kehittää toiminnan onnistumista kuvaavia mittareita, jotta tulosohjaava taho voi seurata onko rajavartiolaitos tehnyt tuloksellista työtä myös pitkällä tähtäyksellä.

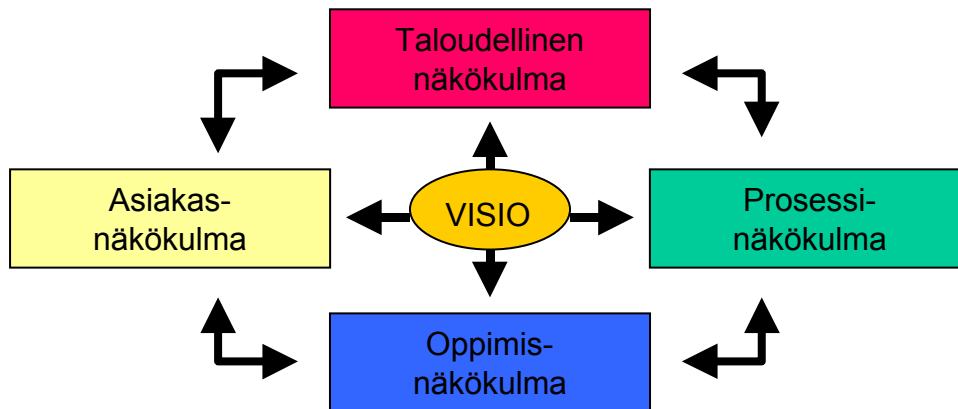


Kuva 2. Tuloksellisuuden käsite.

Tuloksellisuuden käsite tuli myös määritellä. Julkisen organisaation tuloksellisuus on monivaihteisempi käsite kuin yksityisellä sektorilla. Rajavartiolaitoksessa tuloksellisuus määriteltiin koostuvaksi vaikuttavuudesta, tuottavuudesta ja taloudellisuudesta. Vaikuttavuudessa mitataan kykyä tyydyttää yhteiskunnan ja asiakkaiden tarpeet (= tehdäkö oikeita asioita). Siinä mitataan tuotteiden laatua, toiminnan nopeutta, toimintavarmuutta ja niin edelleen. Tuottavuudessa mitataan työpanoksen suhdetta loppusuoritteiden määrään ja taloudellisuudessa rahallisten panosten suhdetta suoritteiden määrään (= tehdäkö asiat oikein).

1.3 Rajavartiolaitoksen tuloksellisuuden laskentajärjestelmä ja Balanced Scorecard

Harvardin professoreiden Robert S. Kaplanin ja David P. Nortonin 1990-luvun alussa kehittämä Balanced Scorecard -viitekehys (BSC) oli alun perin suunnattu voittoa tuottaville yksityisyrittäjille. BSC luotiin aluksi mittausjärjestelmäksi, mutta myöhemmin siitä on jalostettu myös strateginen johtamisjärjestelmä. BSC omaksuttiin 1990-luvun loppupuolella myös julkisella sektorilla. Siitä on kehitelty erilaisia versioita palvelemaan lukuisien yritysten ja yhteisöjen tarpeita.



Kuva 3. Alkuperäinen Kaplanin ja Nortonin BSC –viitekehyskaavio

BSC:n ideana on toimeenpanna yrityksen menestysstrategia ja tarkastella toimintaa kokonaisuutena sekä onnistumisen mittaaminen. BSC on mittaus-, johtamis- ja ohjausväline, jossa yrityksen toimintaa mitataan monesta eri näkökulmasta. BSC:ssa tavoitteena oli ettei siinä korostuisi pelkkä taloudellinen aspekti tai voiton tavoittelu, vaan siinä otettaisiin huomioon myös asiakas-, prosessi- sekä oppimisen ja kehittymisen näkökulmat. BSC:ssa yrityksen strategia muutetaan tavoitteiksi ja linkitetään kausaalisilla suhteilla tunnusluvuiksi. Mittarit ja näkökulmat johdetaan yrityksen strategiasta. Perusajatuksena on saada koko yritys luottamaan ja panostamaan yhteisellä, selkeällä strategialla yhteen päämäärään eli visioon ja yhteiseen hyvään tulokseen.

1.3.1 Perusperiaatteet laskentajärjestelmässä

Tulosohjaaminen ja -johtaminen asetti tuloksellisuuden seurannalle suuria haasteita ja vaatimuksia ja näin syntyi tarve luotettavaan tuloksellisuuden mittaamiseen sekä tehokkaiden laskenta-, seuranta- ja arviointijärjestelmien luomiseen. Rajavartiolaitos kehitti vuonna 1994 oman tuloksellisuuden laskentajärjestelmänsä, joka jälkikäteen arvioiden noudatteli lähes täsmälleen samoja perusperiaatteita kuin BSC -viitekehys. Järjestelmä otettiin käyttöön operatiivisen toiminnan osalta vuoden 1995 alusta lähtien. Järjestelmä on käytössä lähes samansisältöisenä, mutta eri tavalla painotettuna kaikissa raja- ja merivartiostoissa. Vartiostojen tiedoista koostuu rajavartiolaitoksen operatiivisen näkökulman (= lakisääteisten tehtävien) tuloksellisuus. Vartiolentolaivueelle ja raja- ja merivartiokoululle laadittiin omat järjestelmänsä.

Rajavartiolaitoksen tuloksellisuuden laskentajärjestelmä rakennettiin palvelemaan rajavartiolaitoksen lakisääteisten tehtävien toimeenpanoa. Siitä haluttiin tulosohjauksen työkalu, joka ottaisi kohteekseen rajavartiolaitoksen ”perusbisneksen”. Julkisella sektorilla ensisijaista on ottaa seu-

rantaan strategisesta tahtotilasta ja yhteiskunnan odotuksista johdetut perustehtävät. Julkisen organisaation päämääränä tulee aina olla pyrkimys tuottaa yhteiskunnalle enemmän, laadukkaampaa ja edullisemmin. Julkiselta organisaatioltahan kilpailija yleensä puuttuu ja lainsäädäntö rajoittaa strategista liikkumavaraa.

Tulosohjaus herätti käyttöönottovaiheessa erilaista kritiikkiä ja negatiivisia tunteita. Tulosohjausta kritisoitiin usein siitä, että se korostaa pelkästään taloudellisia arvoja. Rajavartiolaitoksen tuloksellisuuden laskentajärjestelmä rakennettiin tämän kritiikin välttämiseksi siten, että sillä kyettäisiin selvittämään rajavartiolaitoksen kokonaisuonnistuminen. Rajavartiolaitoksen tulee siis onnistua yhtä aikaa vaikuttavuudessa, tuottavuudessa ja taloudellisuudessa. Vasta sitten voidaan sanoa, että rajavartiolaitos on tehnyt tuloksellista työtä. Ei siis riitä, että taloudellisuus on hyvä, jos asiakkaat joutuvat odottamaan kohtuuttoman kauan passintarkastusta tai meripelastajaa. Täytyy olla yhtä aikaa tuottava, taloudellinen ja vaikuttava.

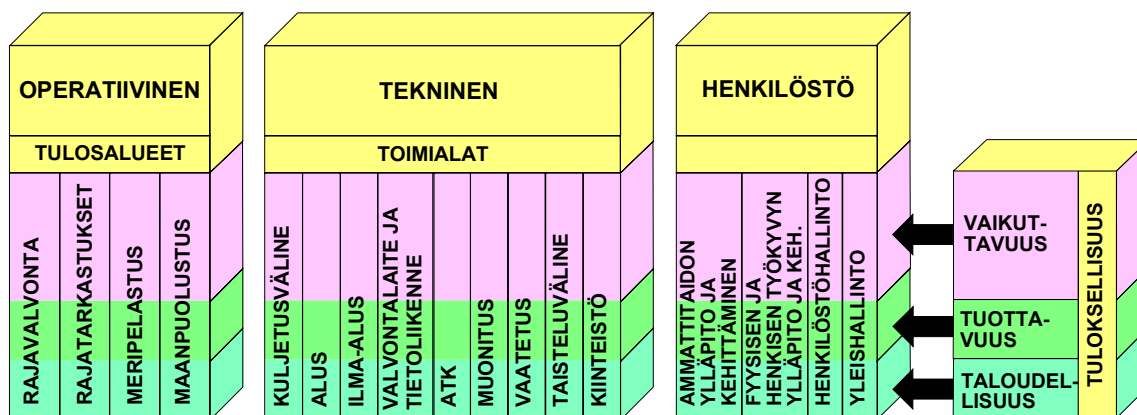
Tulosohjausta kritisoitiin myös siitä, että se korostaa vain lyhyen tähtäyksen onnistumista ja että mittarit kuvaavat vain menneisyyttä. Rajavartiolaitoksen tuloksellisuuden laskentajärjestelmä rakennettiin tämän kritiikin välttämiseksi siten, että se kykenisi selvittämään onnistumisen edellytykset myös tulevaisuudessa ja pitkällä tähtäyksellä. Onnistumisen edellytykset tulevaisuudessa tulkittiin olevan kunnossa, jos rajavartiolaitos huolehtii henkilöstönsä ammattitaidosta ja työkyvystä, tärkeimpien teknisten järjestelmien toimivuudesta sekä tehokkaista sisäisistä prosesseista. Tätä varten rajavartiolaitoksen tuloksellisuuden laskentajärjestelmään otettiin myös näitä kohteita arvioivia mittareita.

Eräs tulosohjaukseen kohdistunut kriittinen väite oli, että muutamista sirpaleisista ja irrallisista mittareista kukaan ei tiedä mikä on tärkeää ja mikä vähemmän tärkeää. Sirpaleisista mittareista ei myöskään selviä onko kokonaisuutena onnistuttu. Tämän kritiikin välttämiseksi rajavartiolaitoksen kokonaisuonnistumista mitattaessa ratkaistiin eri mittareiden painoarvo toisiinsa nähden sekä harkittiin mittareiden herkkyys.

Kunkin tulosalueen vaikuttavuusmittarit päätettiin pääsääntöisesti painottaa yhteensä yhtä suureksi kuin tuottavuus- ja taloudellisuusmittarit (vaikuttavuus 50 %, tuottavuus 25 % ja taloudellisuus 25 %). Vaikuttavuusmittarit puolestaan painotettiin tärkeysjärjestykseen esimerkiksi kunkin mittarin yhteiskunnallisen merkityksen mukaan. Esimerkiksi rajatarkastusten laatumittari painotettiin suuremmaksi kuin rajatarkastusten sujuvuusmittari. Tämä sen vuoksi, että pidettiin tärkeämpänä sitä, että rikollisuus saadaan paljastettua rajanylitysliikenteestä vaikka asiakkaat joutuisivatkin hieman odottamaan. Yhteiskunnan etu oli tärkeämpi kuin yksilön tarve.

Yksittäisen mittarin herkkyyttä säädettiin esimerkiksi siten, että rajatarkastusten kattavuusmittari maahan tulevassa liikenteessä on ankarampi kuin lähtevässä liikenteessä. Jos voimavarojen puutteessa joudutaan valitsemaan tarkastetaanko kattavasti mieluummin maahan tuleva vai lähtevä liikenne, niin yhteiskunnan kannalta on olennaisempaa tarkastaa kattavasti nimenomaan maahan tuleva liikenne. Tulevassa liikenteessä tarkastamatta jäänyt osuus heikentää siis nopeammin rajavartiolaitoksen tuloksellisuutta kuin lähtevän liikenteen tarkastamaton osuus.

Edellä mainituin perustein ja periaattein rajavartiolaitoksen tuloksellisuuden laskentajärjestelmään rakennettiin operatiivinen, tekninen ja henkilöstönäkökulma. Operatiivinen näkökulma sisältää rajavartiolaitoksen lakisääteiset tehtävät. Sen avulla perustellaan rajavartiolaitoksen määrärahoja valtion talousarvioon ja raportoidaan onnistumisesta omistajille eli sisäasiainministeriölle, eduskunnalle ja veronmaksajille. Teknisen näkökulman tärkein sisältö on mitata kriittisten järjestelmien toimivuutta. Henkilöstönäkökulman tärkein sisältö on mitata henkilöstön ammattitaitoa ja työkykyä (henkinen ja fyysinen). Kaikki näkökulmat on jaettu tulosalueisiin tai toimintoihin. Operatiivinen toiminta kertoo menneisyydestä ja muut näkökulmat luotaavat tulevaisuutta.



Kuva 4. Rajavartiolaitoksen näkökulmat tulosalueineen tai toimialoineen ja tuloksellisuuden osatekijöineen.

Kaikki näkökulmat sisältävä vaikuttavuus-, tuottavuus- ja taloudellisuusulottuvuuden. Tuloksellinen työ edellyttää onnistumista vaikuttavuudessa, tuottavuudessa ja taloudellisuudessa yhtä aikaa. Vaikuttavuusmittarit edustavat BSC:n asiakasnäkökulmaa ja tuottavuus- tai taloudellisuusmittarit BSC:n taloudellista näkökulmaa.

1.3.2 *Laskentajärjestelmän käyttö tulosjohtamisessa*

Rajavartiolaitoksen tuloksellisuuden laskentajärjestelmää käytetään tulosohjauksen kaikissa vaiheissa – suunnittelussa, toimeenpanossa ja seurannassa. Sitä käytetään valtion talousarvioesityksessä perusteltaessa eduskunnalle rajavartiolaitoksen määrärahoja ja rajavartiolaitoksen sisäisissä tulosneuvotteluissa. Saapuessaan syksyn tulosneuvotteluihin hallintoyksiköt ovat tallentaneet järjestelmään seuraavan vuoden operatiivisen näkökulman suunnitelmätiedot eli kaikki seuraavalle vuodelle esitetyt voimavarat (henkilöstö, määrärahat) ja kaikki tuotettavaksi suunnitellut tai ennustetut loppusuoritteet sekä muut mittareihin vaikuttavat perustiedot. Tällöin rajavartiolaitoksen johto näkee jo neuvotteluvaiheessa, kuinka jokaisen hallintoyksikön tuloksellisuus käyttäytyy myönnettäväksi esitetyillä voimavaroilla. Samalla tarkastetaan, tuleeko rajavartiolaitos kokonaisuutena saavuttamaan sille valtion talousarviossa asetetut tuloksellisuustavoitteet (nämähän on alustavasti asetettu jo edellisenä keväänä). Hallintoyksiköiden tuloksellisuustavoitteet vahvistetaan tulosneuvotteluissa siten, että talousarviotavoitteet tullaan saavuttamaan.

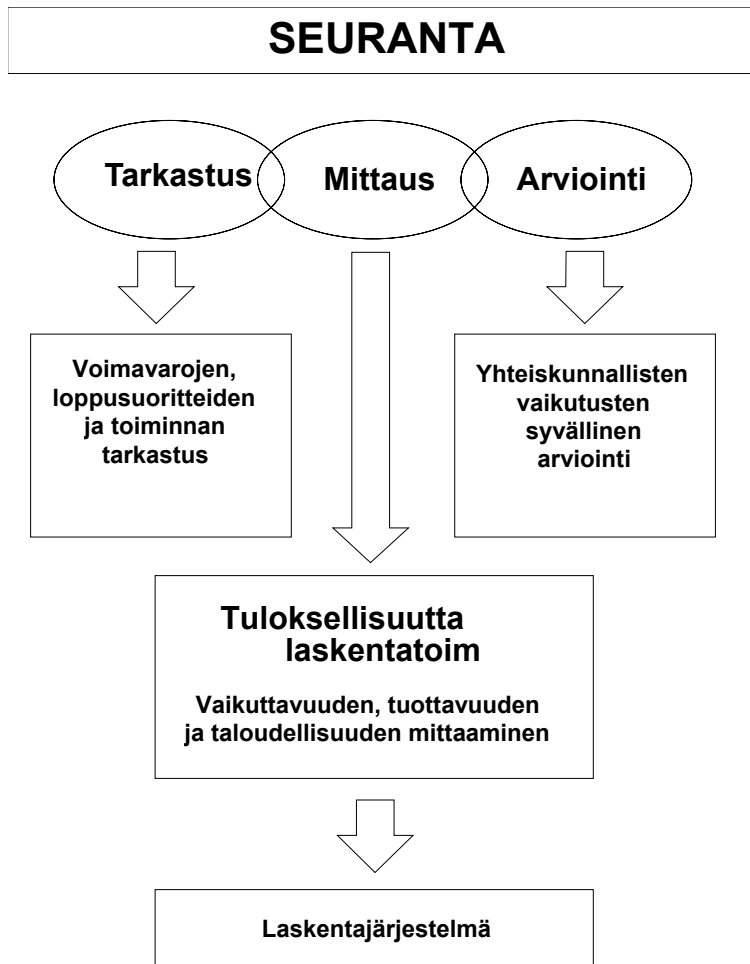
Talousarviovuoden käynnistyttyä toteumatiedot tallennetaan järjestelmään neljän kuukauden välein. Ensimmäinen tuloksellisuuden tarkastelu tapahtuu toukokuussa tammi–huhtikuun tietojen perusteella. Tästä osavuositajaksosta hallintoyksiköiden ei tarvitse laatia kirjallista katsausta.

Varsinainen kirjallinen katsaus laaditaan hallintoyksiköissä ja rajavartiolaitoksessa vasta toisen osavuositajakson päätyttyä syyskuussa. Tällöin toteumatiedot on tallennettu järjestelmään tammi–elokuun ajalta. Samassa yhteydessä järjestelmään tallennetaan ennustetiedot syys–joulukuun tiedoista. Osavuositajaksussa arvioidaan tuleeko hallintoyksikkö saavuttamaan sille kuluvana vuonna asetetut tuloksellisuustavoitteet. Kirjallisessa katsauksessa raportoidaan lähinnä niistä tavoitteista, joita mahdollisesti ei tulla saavuttamaan. Näitä tietoja käytetään pohjatietoina syksyn tulosneuvotteluissa ja seuraavan vuoden suunnitelmia laadittaessa.

Talousarviovuoden päätyttyä tilinpäätöksen jälkeen hallintoyksiköt ja rajavartiolaitos raportoivat toteutuneesta tuloksellisuudestaan toimintakertomuksissaan. Näistä tuloksellisuustiedoista raportoidaan myös sisäasiainministeriön toimintakertomuksessa ja hallituksen kertomuksessa valtiovarainhoidosta ja tilasta. Kohderyhminä kertomuksissa ovat eduskunta ja veronmaksajat. Tulosohjauksen ympyrä on näin ollen sulkeutunut käynnistyttyään valtion talousarvioesityksestä päättyen hallituksen tilakertomukseen.

1.3.3 Laskentajärjestelmän osuus tuloksellisuuden seurannasta

Tuloksellisuutta tukeva seuranta koostuu tarkastuksesta, mittauksesta ja arvioinnista.



Kuva 5. Tuloksellisuutta tukevan seurannan kokonaisuus ja sisältö.

Tarkastuksella pyritään selvittämään esimerkiksi taloudenpidon laillisuus, toiminnan tarkoituksenmukaisuus sekä tulosohjauksen kannalta seurannassa käytettävien voimavara- ja loppusuoritetietojen oikeellisuus, luotettavuus ja riittävyys. Mittauksella laajennetaan seurannan näkökulmaa ja ilmaistaan toiminnan tuloksellisuutta (vaikuttavuus, taloudellisuus, laatu) numeraalisilla tunnusluvuilla, jota varten tarvitaan tuloksellisuutta tukevaa laskentatoimintaa. Arvioinnilla pyritään selvittämään etenkin toiminnan yhteiskunnallisia ja kansainvälisiä syvällisiä vaikutuksia erilaisilla arvioinneilla, tutkimuksilla ja analysoinneilla. Seurannan kokonaisuuden osalta rajavartiolaitoksen laskentajärjestelmä rakennettiin palvelemaan nimenomaan mittauksen tarpeita.

1.4 Raportin sisältö

Tämä raportti tarkastelee rajavartiolaitoksen toiminnan tuloksellisuutta ja sen kehitystä vuosina 1995 – 2001. Tarkastelu on tehty rajavartiolaitoksen tuloksellisuuden laskentajärjestelmän avulla. Raportin aikarajaus on perusteltu, koska rajavartiolaitoksen laskentajärjestelmä otettiin käyttöön vuoden 1995 alusta lähtien. Vuosi 2001 oli puolestaan järjestelmän viimeinen seuranta-vuosi, koska sen sisältöä oli vuodelle 2002 kehitettävä merkittävästi toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten vuoksi (Laki rajavartiolaitoksesta, Schengenin sopimuksen täysimääräinen soveltaminen jne). Vuoden 1995 tunnusluvut ovat vertailulukuja seurantajakson muiden vuosien tunnusluvuille.

Raportissa tarkastellaan ainoastaan operatiivista näkökulmaa, joka sisältää rajavartiolaitoksen lakisääteiset tehtävät. Raportissa analysoidaan operatiivisen näkökulman jokaisen tulosalueen tuloksellisuuden kehitys ja tärkeimmät tuloksellisuuteen vaikuttaneet tekijät sekä taustalla vaikuttaneet ilmiöt.

Rajavartiolaitoksen lakisääteisten tehtävien onnistuneisuutta kullakin talousarviovuodella on kuvattu ja raportoitu kunkin vuoden toimintakertomuksissa. Tässä raportissa keskitytään pitemmän aikavälin tuloksellisuuden arviointiin, jotta saataisiin luotettava ja perusteltu kuva siitä kuinka hyvin rajavartiolaitos on hoitanut lakisääteisiä tehtäviään muuttuneessa toimintaympäristössä organisaatiouudistusten sekä tulosohjauksen käyttöönoton jälkeen.

Tämän raportin toisessa luvussa tarkastellaan voimavarojen eli henkilötyövuosien ja toimintamenojen muutoksia. Kolmannessa luvussa tarkastellaan rajavartiolaitoksen loppusuoritteiden määrien muutoksia tulosalueittain ja hallintoyksiköittäin. Neljännessä luvussa analysoidaan rajavartiolaitoksen toiminnan tuloksellisuutta tulosalueittain sekä kokonaisuutena seurantajakson aikana. Viidennessä luvussa on tiivistelmä.

2. VOIMAVARATARKASTELU

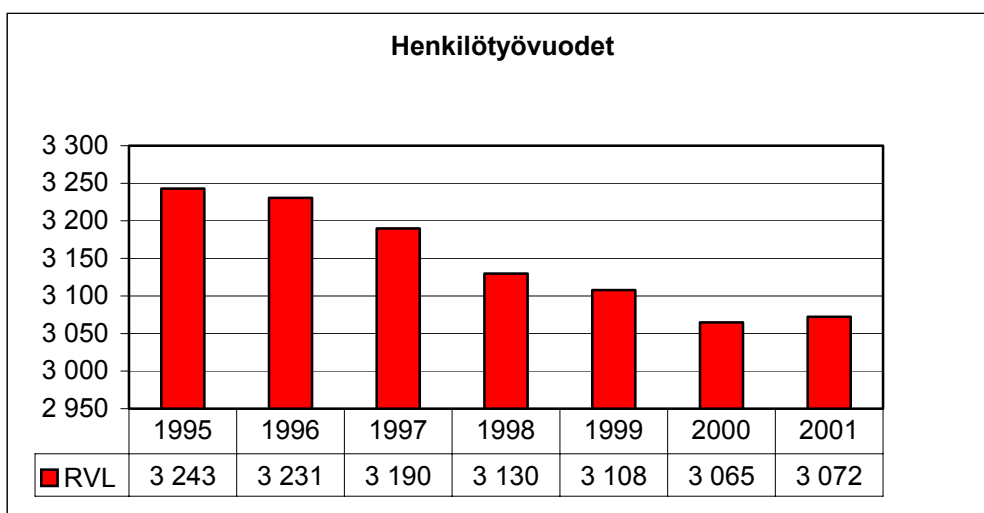
Tässä luvussa tarkastellaan henkilötyövuosien sekä toimintamenojen muutoksia vuosien 1995 – 2001 aikana. Tarkastelussa keskitytään rajavartiolaitoksen ja hallintoyksiköiden tarkasteluun analysoimatta kuitenkaan rajavartiolaitoksen esikunnan, raja- ja merivartiokoulun sekä vartiolen-tolaivueen voimavarojen kehitystä. Näiden tukiyksiköiden voimavarat sisältyvät rajavartiolaitoksen kokonaisvoimavaroihin ja ne on vyörytetty kullekin tulosalueelle.

Henkilötyövuodet analysoidaan rajavartiolaitoksen ja hallintoyksiköiden tasolla kokonaisuudessaan sekä tulosalueittain. Toimintamenot analysoidaan ainoastaan rajavartiolaitoksen ja hallintoyksiköiden tasolla. Tulosalueittaisessa tarkastelussa henkilötyövuodet ja toimintamenot kohdennetaan operatiivisen toiminnan tulosalueille välittömän (= loppusuoritteiden tuottamiseen käytetyn) työajankäytön jakauman perusteella. Tällöin tulosalueiden voimavarat sisältävät myös niiden osuuden sisäisistä toiminnoista.

2.1. Henkilötyövuodet hallintoyksiköittäin

Henkilötyövuosi koostuu palkallisten palveluksessaolopäivien lukumäärästä siten, että 365 päivästä kertyy yksi henkilötyövuosi (karkausvuonna 366 pv). Rajavartiolaitoksen tuloksellisuuden laskentajärjestelmässä henkilötyövuosia käytetään tuottavuuden laskemiseen.

Koko seurantajakson aikana rajavartiolaitoksen henkilötyövuodet vähentyivät tasaisesti aina vuoteen 2000 saakka. Vuonna 2001 lisäystä edelliseen vuoteen oli 7 henkilötyövuotta (+0,2 %). Koko seurantajakson aikana vähennys oli 171 henkilötyövuotta (–5,3 %). Alimmillaan henkilötyövuosimäärä oli vuonna 2000, jolloin kertyi vain 3 065 henkilötyövuotta. Vuonna 1998 henkilötyövuodet vähenivät eniten eli 60 henkilötyövuotta (–1,9 %) verrattuna edelliseen vuoteen.



Kuva 6. Rajavartiolaitoksen henkilötyövuodet 1995-2001

Lapin rajavartiostossa henkilötyövuodet vähenivät eniten eli 161 henkilötyövuotta (–26 %). Kainuun rajavartiostossa henkilötyövuodet vähenivät 102 henkilötyövuotta (–20,9 %). Pohjois-Karjalan rajavartiostossa henkilötyövuodet vähenivät 80 henkilötyövuotta (–17,1 %). Vähenemi-

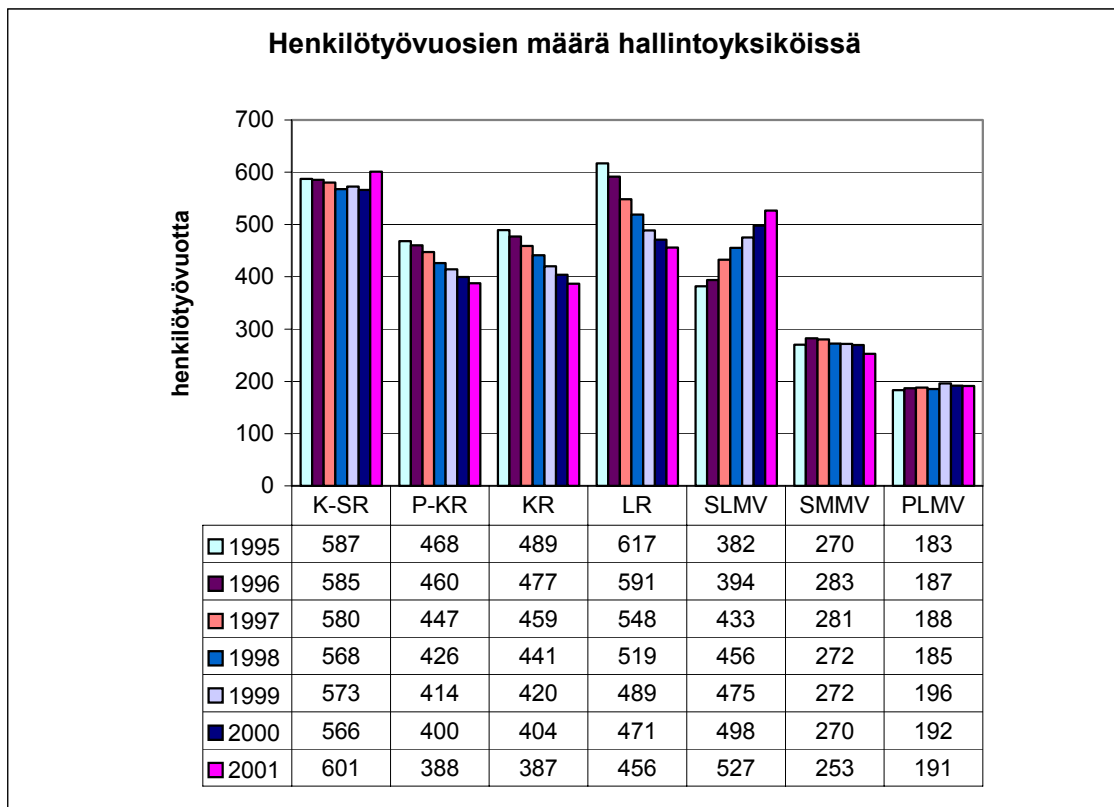
nen johtui voimavarojen kokonaisvähentämisestä ja siirrosta etenkin Suomenlahden merivartiostoon Helsingin satamien ja Helsinki-Vantaan lentoaseman rajatarkastustehtäviin.

Kaakkois-Suomen rajavartiostossa viisi vuotta kestäneen lievän laskun jälkeen henkilötövuosien määrä kääntyi kasvuun vuonna 2001 (14 henkilötövuotta eli +2,5 % vuoteen 1995 verrattuna).

Vuonna 2001 Saaristomeren merivartiostossa kertyi 17 henkilötövuotta (-6,5 %) vähemmän kuin vuonna 1995. Laskevasta trendistä poiketen vuonna 1996 henkilötövuodet lisääntyivät 12 henkilötövuodella (+4,6 %) verrattuna edelliseen vuoteen.

Henkilötövuosimäärä kasvoi Suomenlahden merivartiostossa tasaisesti eli 145 henkilötövuotta (+37,8 %) seurantajaksoilla. Suomenlahden merivartioston henkilötövuosien lisääntyminen ja rajavartiolaitoksen henkilötövuosien vähentyminen kokonaisuutena toteutettiin pääosin vähentämällä henkilöstöä Pohjois-Karjalan, Kainuun ja Lapin rajavartiostoissa.

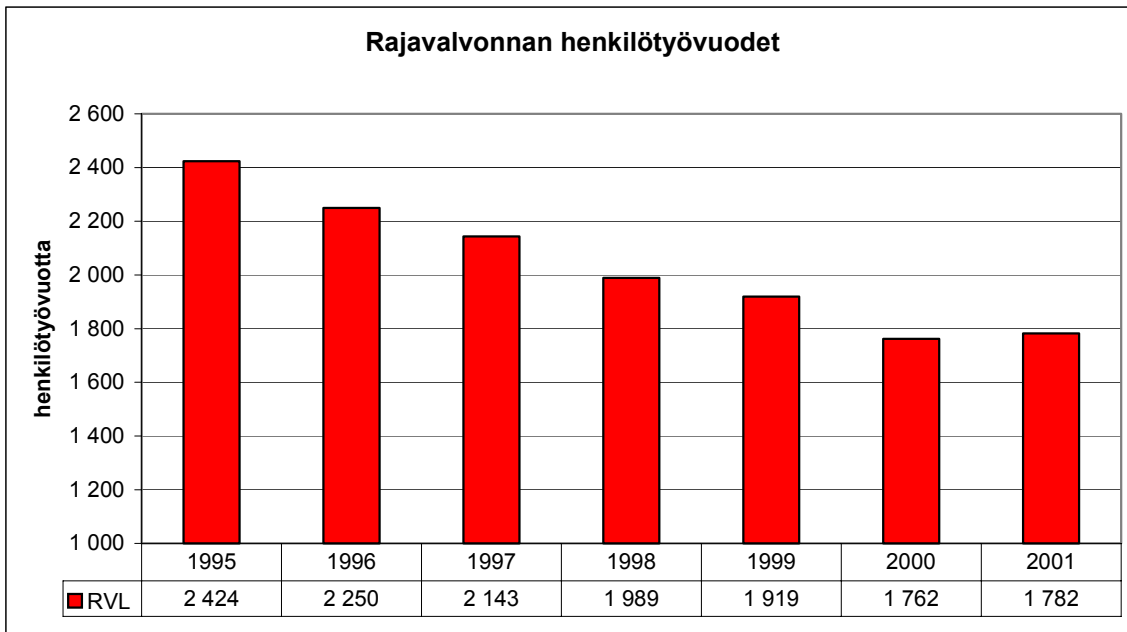
Rajavartiolaitoksen organisaatiomuutoksessa Röyttän rajavartioasema ja henkilöstö siirrettiin 1.1.1999 Pohjanlahden merivartiostoon, minkä takia merivartioston henkilötövuodet lisääntyivät seurantajakson aikana 8 henkilötövuodella (+4,3 %). Kehitys Pohjanlahden merivartiostossa oli vaihtelevaa, koska vuosina 1998, 2000 ja 2001 henkilötövuodet vähentyivät ja muina vuosina lisääntyivät verrattuna edellisvuoteen.



2.2. Henkilötyövuodet tulosalueittain

2.2.1. Rajavalvonta

Rajavalvonnan tulosalueella rajavartiolaitoksen henkilötyövuosien määrä vähentyi 642 henkilötyövuotta (-26,5 %) seurantajakson aikana. Vuonna 2000 henkilötyövuodet vähenivät eniten verrattuna edelliseen vuoteen eli 157 henkilötyövuotta (-8,2 %). Henkilötyövuosimäärän laskutrendistä poiketen vuonna 2001 lisäystä edelliseen vuoteen oli 20 henkilötyövuotta (+1,1 %), mikä johtui rajavartiolaitoksen vahvuuden lievästä (+0,2 %) kasvusta sekä sisärajarokastusten lakkaamisesta Schengenin sopimuksen soveltamisen myötä. Sisärajarokastuksia hoitanut henkilöstö siirtyi ulkorajavalvontaan ja -tarkastuksiin.



Rajavalvonnan tulosalueella kaikissa muissa hallintoyksiköissä henkilötyövuosien määrä väheni seurantajakson aikana paitsi Pohjanlahden merivartiostossa johtuen edellä mainitusta organisaatiomuutoksesta. Maarajalla Kainuun rajavartioston rajavalvonnan henkilötyövuosien määrä väheni prosentuaalisesti ja määrällisesti eniten eli 144 henkilötyövuotta (-34,9 %). Lapin rajavartiostossa henkilötyövuosien määrä väheni 134 henkilötyövuotta (-27,9 %) ja Pohjois-Karjalan rajavartiostossa 89 henkilötyövuotta (-25,4 %).

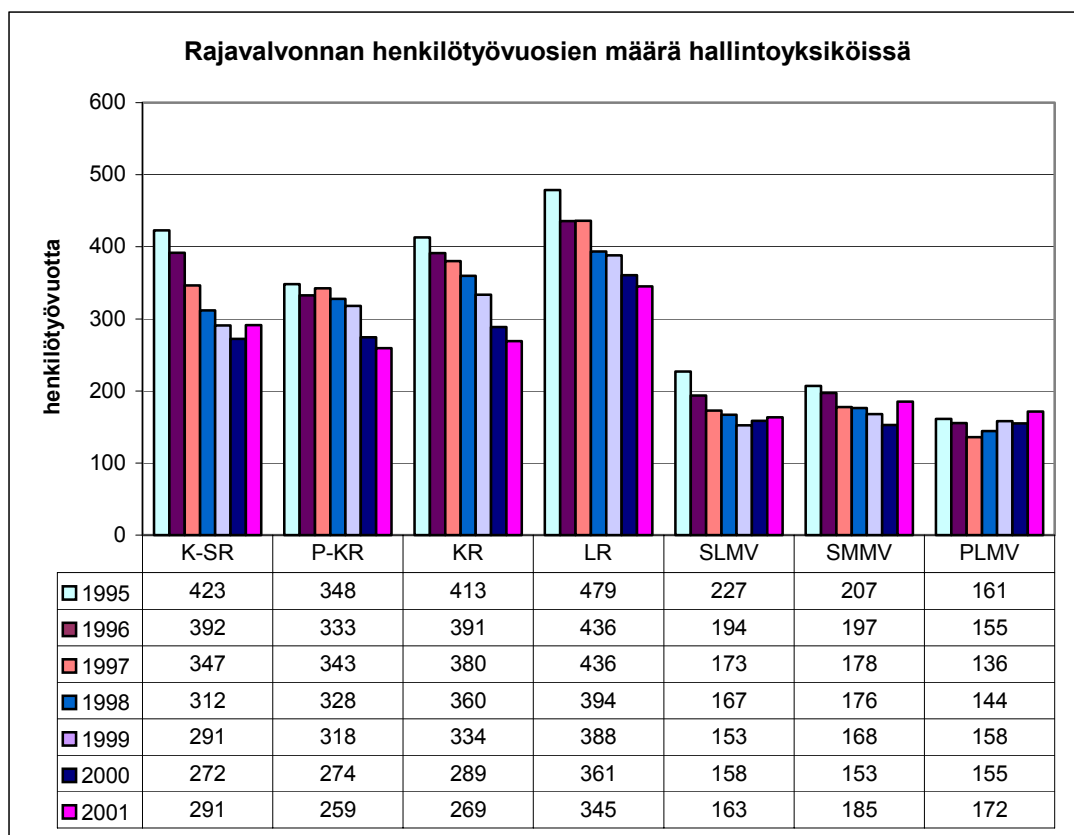
Kaakkois-Suomen rajavartiostossa rajavalvonnan henkilötyövuosien määrä väheni 131 henkilötyövuotta (-31,1 %). Poikkeuksena trendiin seurantajakson viimeisenä vuonna 2001 rajavalvontaan käytetyt henkilötyövuodet lisääntyivät 19 henkilötyövuotta (+7,0 %) edellisestä vuodesta.

Rajavalvonnan henkilötyövuodet vähentyivät rajavartiostoissa -497 henkilötyövuotta (-29,9 %) seurantajakson aikana.

Suomenlahden merivartiostossa rajavalvonnan henkilötyövuosien määrä väheni 63 henkilötyövuotta (-27,9 %) ja Saaristomeren merivartiostossa 22 henkilötyövuotta (-10,5 %). Ainoa hallintoyksikkö, jossa rajavalvonnan henkilötyövuosikertymä kasvoi seurantajaksolla on Pohjanlahden merivartiosto 10 henkilötyövuotta (+6,3 %).

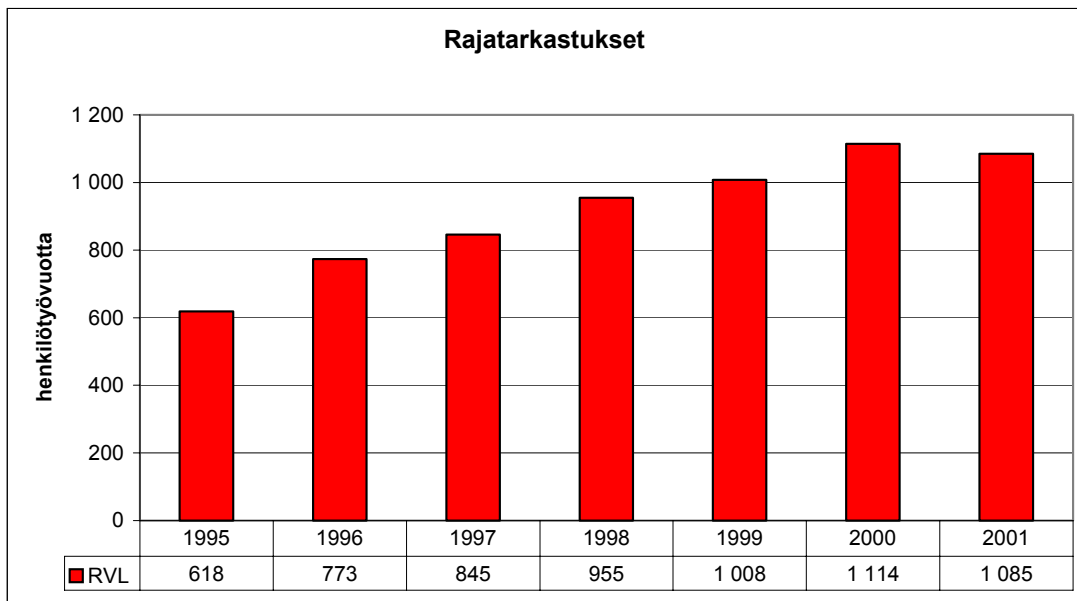
Jokaisessa merivartiostossa trendinä oli, että vuonna 2001 rajavalvonnan henkilötyövuosien määrä nousi edellisestä vuodesta, koska aiemmin sisärajaratkaisuun sitoutunutta työvoimaa siirrettiin rajavalvontaan. Suomenlahden merivartiostossa nousua oli 5 henkilötyövuotta (+3,2 %), Saaristomeren merivartiostossa 33 henkilötyövuotta (+21,4 %) ja Pohjanlahden merivartiostossa 17 henkilötyövuotta (+10,7 %).

Seurantajakson aikana rajavallvonnan henkilötyövuodet vähenivät merivartiostoissa 75 henkilötyövuotta (–12,6 %).



2.2.2. Rajatarkastukset

Rajatarkastusten tulosalueella rajavartiolaitoksen henkilötyövuosien määrä lisääntyi 467 henkilötyövuotta (+75,4 %) seurantajaksolla. Henkilötyövuodet lisääntyivät aina vuoteen 2000 asti, jonka jälkeen vuonna 2001 ne vähenivät 29 henkilötyövuotta (–2,6 %). Syynä vähenemiseen oli sisärajatarkastusten lakkauttaminen. Lukumääräisesti eniten henkilötyövuosia käytettiin rajatarkastuksiin vuonna 2000 (1 114 htv). Vuonna 1996 henkilötyövuodet lisääntyivät eniten eli 155 henkilötyövuotta (+25,1 %) verrattuna edelliseen vuoteen. Kuluneena vuonna rajavartiolaitokselle siirtyi vastuu 15 lentoaseman passitarkastuksesta.



Rajatarkastusten tulosalueen henkilötyövuodet ovat kasvaneet voimakkaasti Suomenlahden merivartiostossa (205 henkilötyövuotta, +133,4 %), koska Viron itsenäistyminen ja maidemme välinen viisumivapaus lisäsi matkustajaliikennettä voimakkaasti ja Helsinki-Vantaan lentoaseman rajatarkastustehtävät siirtyivät poliisilta Suomenlahden merivartioston vastuulle 1.7.1998. Henkilötyövuosien vuosittaisissa muutoksissa oli kaksi muita suurempaa nousua ylöspäin vuosina 1996 (76 henkilötyövuotta, +49,3 %) ja 1999 (40 henkilötyövuotta, +14,7 %).

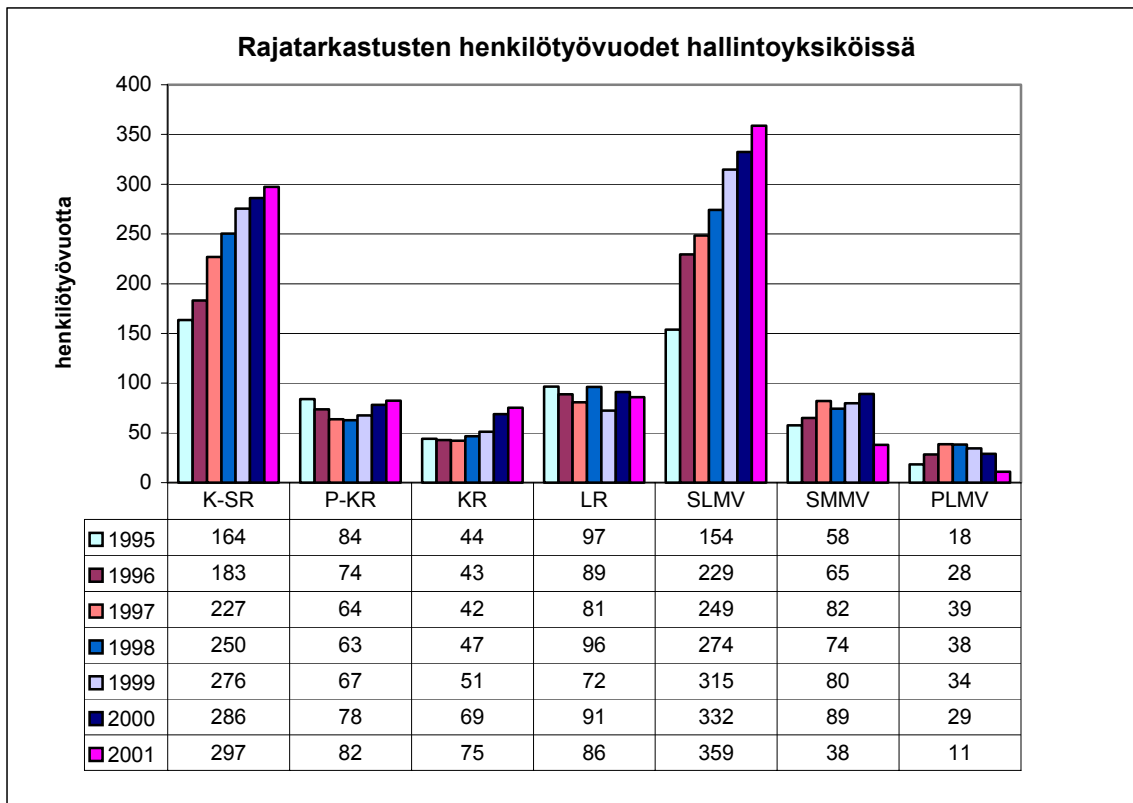
Myös Kaakkois-Suomen rajavartioston rajatarkastusten tulosalueen henkilötyövuodet lisääntyivät seurantajakson aikana voimakkaasti eli 134 henkilötyövuotta (+81,8 %). Prosentuaalisesti eniten lisäystä edelliseen vuoteen tapahtui vuonna 1997 (44 henkilötyövuotta, +23,9 %).

Kainuun rajavartiostossa oli rajatarkastusten tulosalueella henkilötyövuosien lievää määrällistä kasvua ja siellä henkilötyövuodet lisääntyivät seurantajaksolla 31 henkilötyövuotta (+70,3 %). Pohjois-Karjalan rajavartiostossa rajatarkastusten henkilötyövuosien määrä laski vuosina 1996, 1997 ja 1998, mutta vuonna 2001 henkilötyövuosien määrä palasi vuoden 1995 tasolle. Lapin rajavartiostossa rajatarkastusten tulosalueen henkilötyövuodet vähenivät 11 henkilötyövuotta (-11,1 %) mutta kehitys oli hieman vaihtelevaa.

Pohjanlahden merivartiostossa rajatarkastuksen tulosalueen henkilötyövuodet vähenivät 7 henkilötyövuotta (-40,4 %) seurantajakson aikana. Vuosina 1996 ja 1997 rajatarkastuksiin käytetyt henkilötyövuodet lisääntyivät 10 henkilötyövuodella verrattuna edelliseen vuoteen, mutta vuodesta 1998 alkoi henkilötyövuosien väheneminen. Rajatarkastustulosalueen henkilötyövuosien määrä väheni Saaristomeren merivartiostossa 20 henkilötyövuotta (-33,9 %) seurantajakson

aikana, vaikka henkilötyövuodet lisääntyivät vuositarkastelussa vuosina 1996, 1997, 1999 ja 2000.

Saaristomeren ja Pohjanlahden merivartiostoissa henkilötyövuosien määrä väheni eniten vuonna 2001 verrattuna edelliseen vuoteen, mikä johtui Schengenin säännösten soveltamisen aloittamisesta. Saaristomeren merivartiostossa vähennystä oli 51 henkilötyövuotta (–57,4 %) ja Pohjanlahden merivartiostossa 18 henkilötyövuotta (–62,5 %).



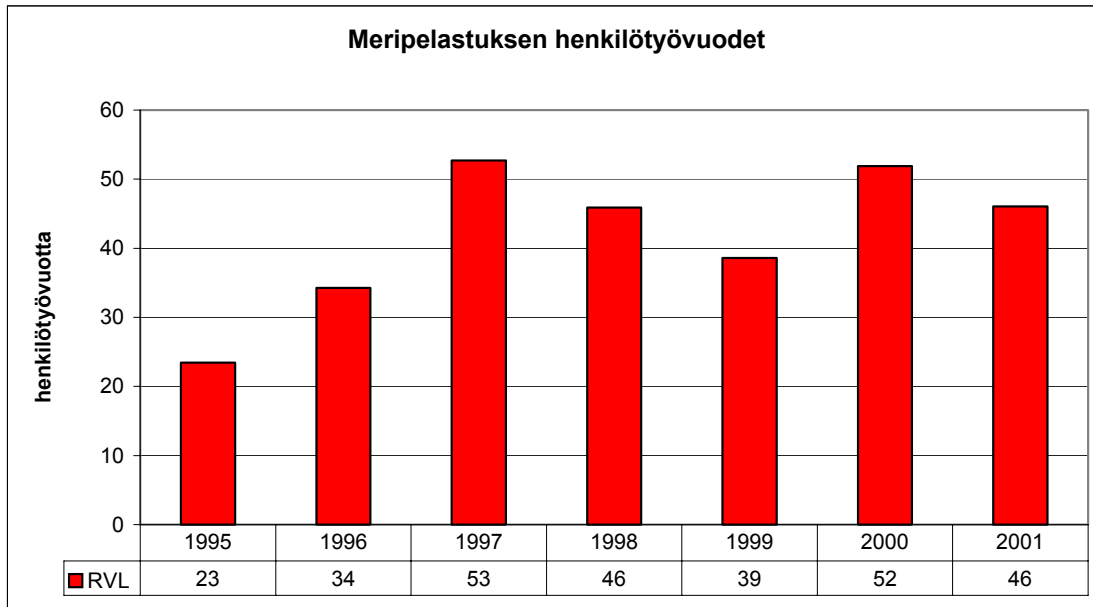
Rajatarkastusten henkilötyövuosien määrä pääsääntöisesti lisääntyi seurantajaksolla, koska rajatarkastustehtävien lisääntymisen seurauksena työvoimaa kohdennettiin rajatarkastuksiin. Schengenin sopimuksen soveltamisen myötä henkilötyövuosien määrä putosi merkittävästi vuonna 2001.

2.2.3. Meripelastus

Meripelastuksen tulosalueella prosentuaaliset muutokset ovat suuria, koska henkilötyövuosien määrä on vähäinen. Tämän takia meripelastuksen henkilötyövuosien kehitystä ei analysoida prosentuaalisesti.

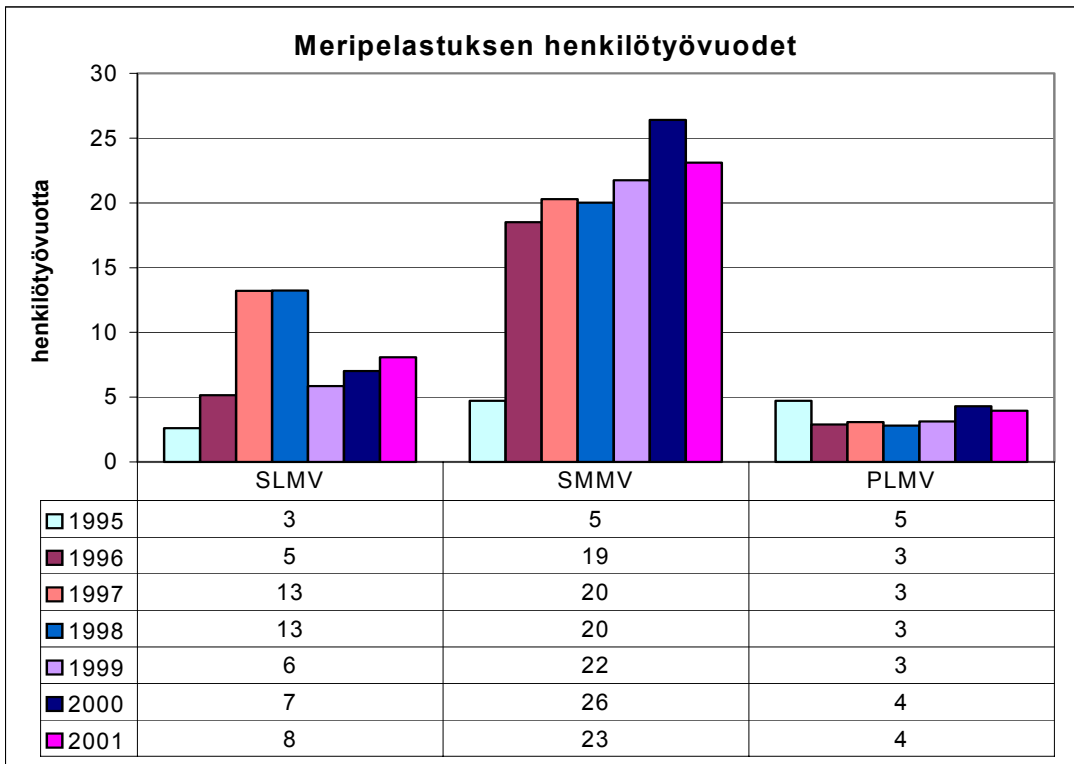
Meripelastuksen tulosalueella henkilötyövuosien määrä kasvoi seurantajakson aikana 23 henkilötyövuotta, mutta kehitys oli vaihtelevaa. Vuonna 1995 henkilötyövuosia kertyi seurantajakson vähiten eli 23 henkilötyövuotta. Vuonna 1997 henkilötyövuosia kertyi seurantajaksolla eniten eli

53 henkilötyövuotta ja muutos verrattuna edelliseen vuoteen oli suurin eli 18 henkilötyövuotta. Vuosina 1998 ja 1999 henkilötyövuosien määrä oli selkeässä laskussa. Tämä johtuu muun muassa vuoden 1997 ennätysellisen vilkkaasta ja lämpimästä veneilykesästä, jolloin tehtiin pelastustoimia edellyttäviä meripelastustapahtumia poikkeuksellisen paljon verrattuna vuoden 1998 sateiseen kesään.



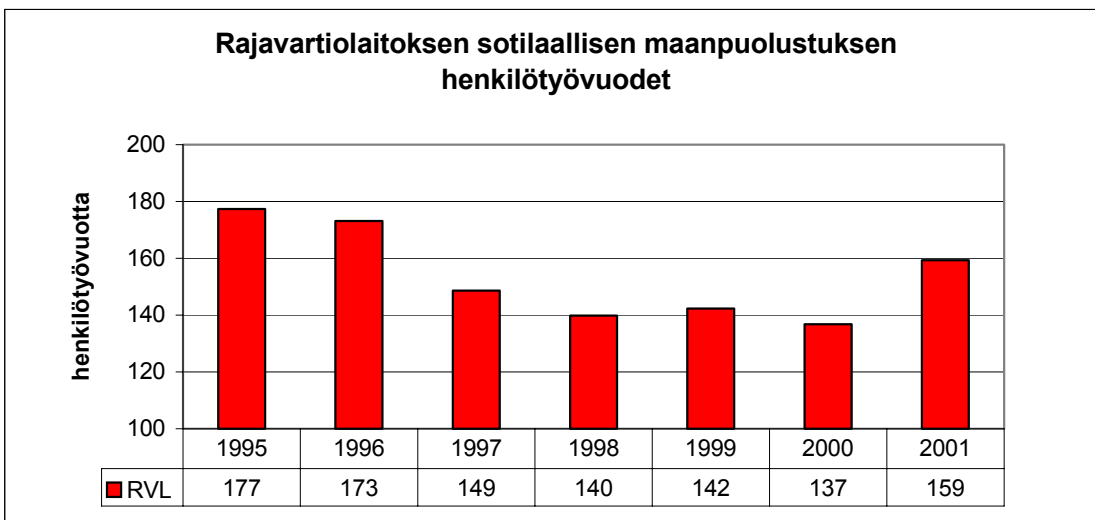
Saaristomeren merivartiostossa meripelastuksen henkilötyövuosien määrä oli selkeässä kasvussa. Kasvua oli seurantajaksoilla 18 henkilötyövuotta. Vuonna 1996 henkilötyövuodet lisääntyivät eniten eli 14 henkilötyövuotta verrattuna edelliseen vuoteen, mikä johtui 1.1.1996 uudistuneesta meripelastuspalvelun johtamisjärjestelmästä. Tällöin Saaristomeren merivartiostoon perustettiin valtakunnallinen meripelastuskeskus.

Suomenlahden merivartioston henkilötyövuosien määrä lisääntyi seurantajakson aikana 5 henkilötyövuotta. Pohjanlahden merivartiostossa kertyneet henkilötyövuodet pysyivät lähes ennallaan koko seurantajakson ajan.

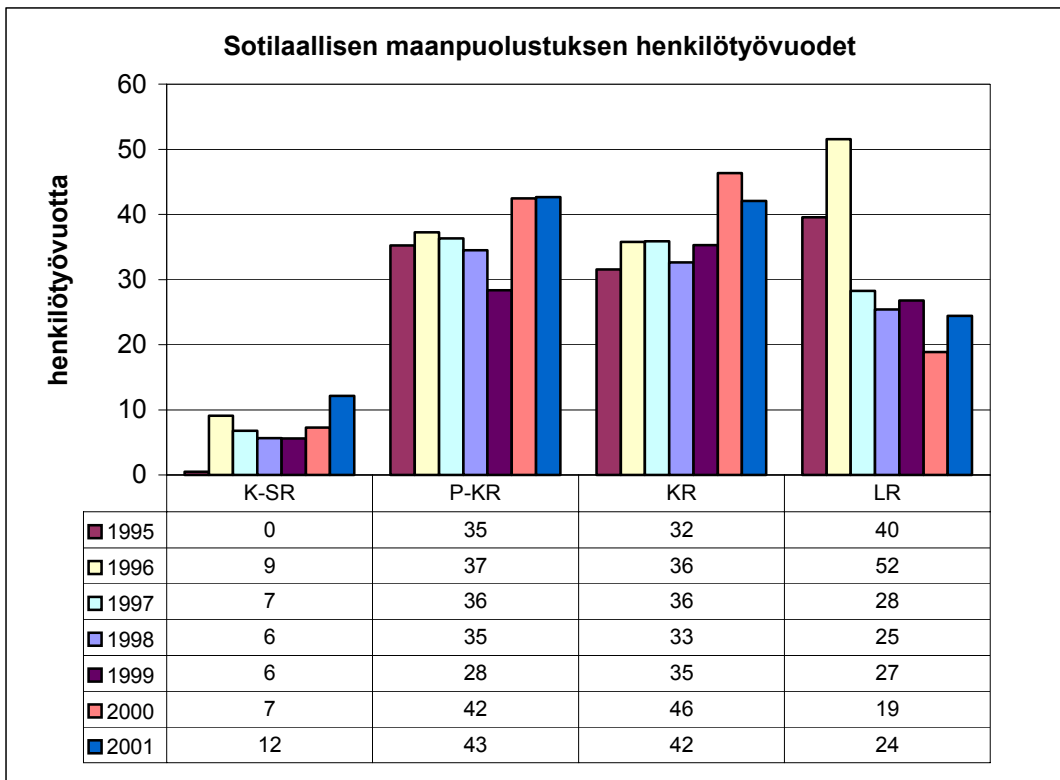


2.2.4. Sotilaallinen maanpuolustus

Sotilaallisen maanpuolustuksen tulosalueella henkilötyövuosien määrä vähentyi seurantajaksolla kokonaisuudessaan 18 henkilötyövuotta (–10,2 %). Syynä henkilötyövuosimäärän laskuun oli kertausharjoitusten määrän vähäisyys vuosina 1997 – 2000. Henkilötyövuosilisäystä tapahtui kuitenkin vuonna 2001 kertausharjoitusten lisääntymisestä johtuen.



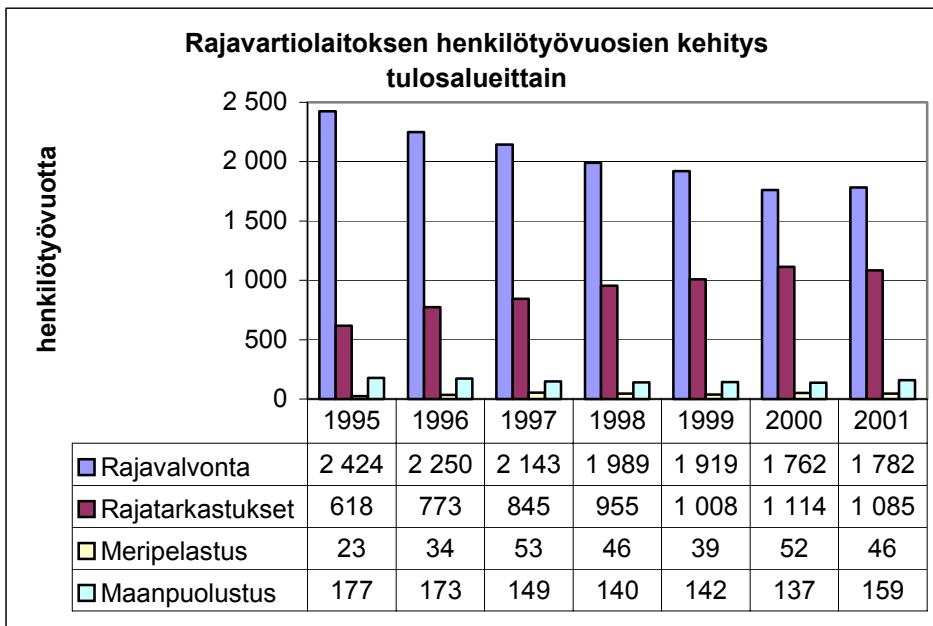
Sotilaallisen maanpuolustuksen tulosalueen henkilötyövuodet rajavartiostoissa lisääntyivät seurantajaksolla Kainuun rajavartiostossa 10 henkilötyövuotta (+33,2 %) ja Pohjois-Karjalassa 7 henkilötyövuotta (+20,9 %). Lapin rajavartiostossa henkilötyövuosien määrä väheni 15 henkilötyövuotta (-38,3 %). Kaakkois-Suomen rajavartiosto ei huolehdi varusmieskoulutuksesta, minkä vuoksi henkilötyövuosien määrä oli muita vartiostoja vähäisempi vaihdellen 0 – 12 henkilötyövuoden välillä. Merivartiostoissa, joissa ei kouluteta varusmiehiä, henkilötyövuodet vaihtelivat 0-11 henkilötyövuoden välillä järjestetyistä kertausharjoituksista riippuen.



2.2.5 Yhteenveto

Yhteenvetona henkilötyövuosien tulosalueittaisesta tarkastelusta voidaan todeta selkeä vuosien 1995 – 2001 aikainen kehitys, jossa rajavalvonnasta (-642 htv) kohdennettiin voimavaroja rajatarkastustehtävään (+467 htv). Samanaikaisesti henkilöstön kokonaismäärää vähennettiin (-171 htv).

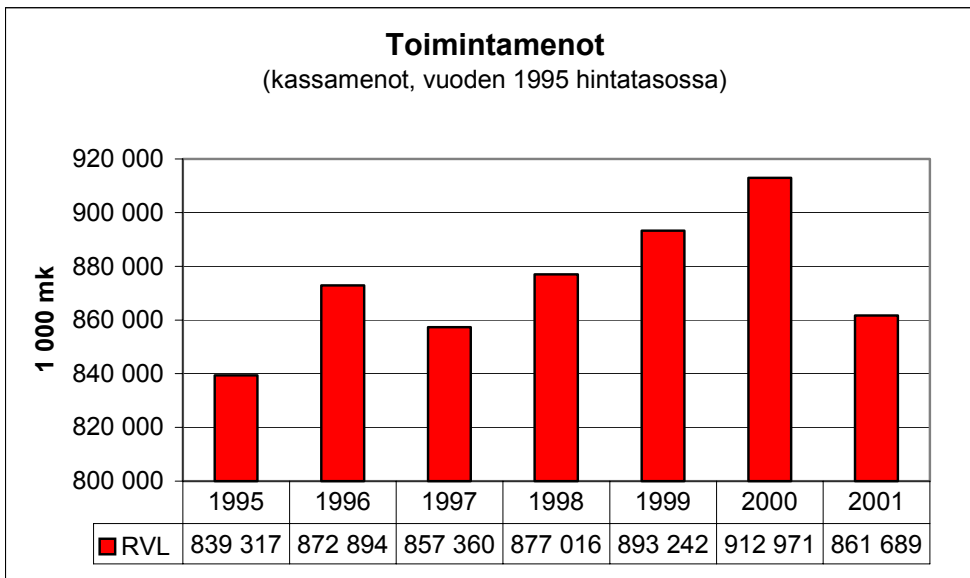
Rajavalvonnan henkilötyövuosien vähentäminen oli tietoinen ratkaisu rajavartiolaitoksessa. 1990-luvun alussa tehtiin strateginen linjaus, jossa päätettiin siirtää henkilöitä rajavalvonnasta rajatarkastuksiin sekä korvata rajapartiointia henkilötyövoimaa säästävällä teknisellä valvonnalla.



2.3. Toimintamenot

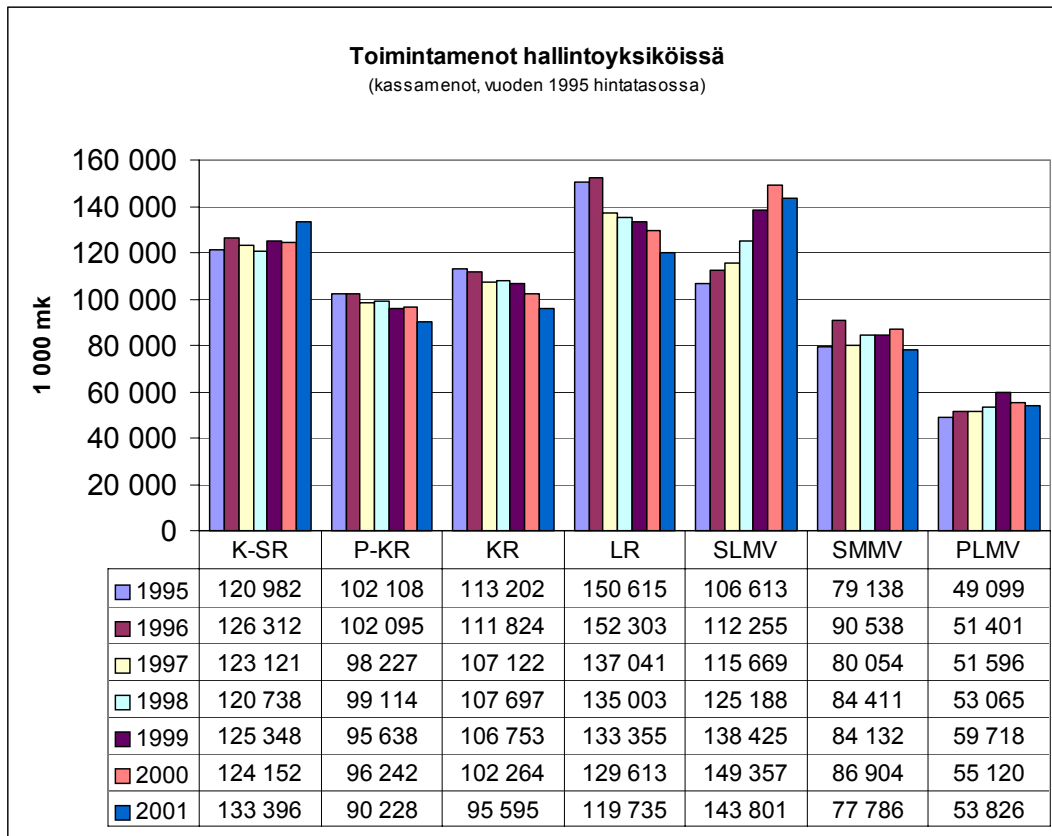
Rajavartiolaitoksen tuloksellisuuden laskentajärjestelmässä taloudellisuutta laskettaessa voimavaroina käytetään ainoastaan toimintamenoja, koska ne kattavat noin 97 % rajavartiolaitoksen kokonaismenoista. Investointimomenttien (rakentaminen sekä ilma- ja vartioalusten hankinta) sisällyttämistä laskentaan ei pidetty tarpeellisena, koska niiden osuus kokonaismenoista on vain noin 3 % ja menotaso eri vuosina on melko vakio. Toimintamenoina käytetään kyseessä olevan vuoden kassamenoja riippumatta minkä talousarviovuoden määrärahoista on kyse. Kassamenot on korjattu julkisten menojen hintaindeksillä vuoden 1995 hintatasoon, jotta seurantajakson vuosittaiset kassamenot olisivat keskenään vertailukelpoisia.

Rajavartiolaitoksen kassamenot kasvoivat seurantajakson aikana 22,4 Mmk (+2,7 %). Vuonna 1996 kassamenot kasvoivat eniten 33,6 Mmk (+4,0 %) verrattuna edelliseen vuoteen. Koko seurantajakson kasvusta suurin osa johtui virkaehtosopimusten aiheuttamista palkkausten noususta. Kasvutrendistä poiketen vuonna 1997 kassamenot laskivat 15,5 Mmk (–1,8 %) ja vuonna 2001 kassamenot laskivat 51,3 Mmk (–5,6 %) edellisestä vuodesta. Eräs syy vuoden 2001 voimakkaaseen laskuun oli taloushallintojärjestelmien eurokonversioihin valmistautuminen, jonka vuoksi hallintoyksiköitä pyydettiin välttämään hankintoja vuoden viimeisten kahden viikon aikana. Toinen syy vuoden 2001 laskuun oli edellisenä vuonna maksettu takautuva 16 Mmk:n eläkemaksua, joka nosti vuoden 2000 menot poikkeuksellisen korkeaksi. Kolmantena syynä oli kiinteistöhallinnon menojen vähentyminen 18 Mmk ja eräiden valvontalaite ja tietoliikenne- sekä atk- ja muutamien ilma-aluksiin liittyvien hankkeiden viivästyminen vuoden vaihteen yli.



Vertailtaessa hallintoyksiköiden kassamenoja niin rahamääräisesti kuin prosentuaalisesti ovat Suomenlahden merivartioston kassamenot kasvaneet eniten seurantajakson aikana (37,2 Mmk, +34,9 %). Tämä johtui henkilöstön lisäyksestä. Kasvutrendistä huolimatta seurantajakson viimeisenä vuonna 2001 kassamenot vähenivät 5,6 Mmk (–3,7 %). Toiseksi eniten kasvoivat Kaakkois-Suomen rajavartioston kassamenot 12,4 Mmk (+10,3 %), myös tämä johtui henkilöstön lisäyksestä. Kolmanneksi eniten kasvoivat Pohjanlahden merivartioston kassamenot 4,7 Mmk (+9,6 %). Vuonna 1999 menot Pohjanlahdella kasvoivat eniten 6,7 Mmk (+12,5 %) verrattuna edelliseen vuoteen, mikä johtui edellä mainitusta Röytän organisaatiomuutoksesta sekä valvontalaite- ja tietoliikennetoimialan sekä alustoimialan hankintojen ajoittumisesta tälle vuodelle.

Kassamenot vähenivät neljässä hallintoyksikössä seurantajakson aikana. Lapin rajavartioston kassamenot laskivat 30,8 Mmk (–20,5 %), Kainuun rajavartioston 17,6 Mmk (–15,6 %), Pohjois-Karjalan rajavartioston 11,9 Mmk (–11,6 %). Syynä oli henkilöstön vähentäminen. Saaristomeren merivartioston kassamenot laskivat 1,4 Mmk (–1,7 %).



Kassamenot vyörytetään rajavartiolaitoksen tuloksellisuuden laskentajärjestelmässä tulosalueille välittömän työajan käytön perusteella, koska rajavartiolaitoksen toimintamenoista noin 75 % kuluu palkkoihin. Tämän johdosta kassamenojen vertailu tulosalueittain ei ole tarkoituksenmukaista, koska tulosalueittainen kassamenojen vertailu noudattaa pääpiirtein raportissa aikaisemmin kirjoitettua henkilötyövuosivertailua.

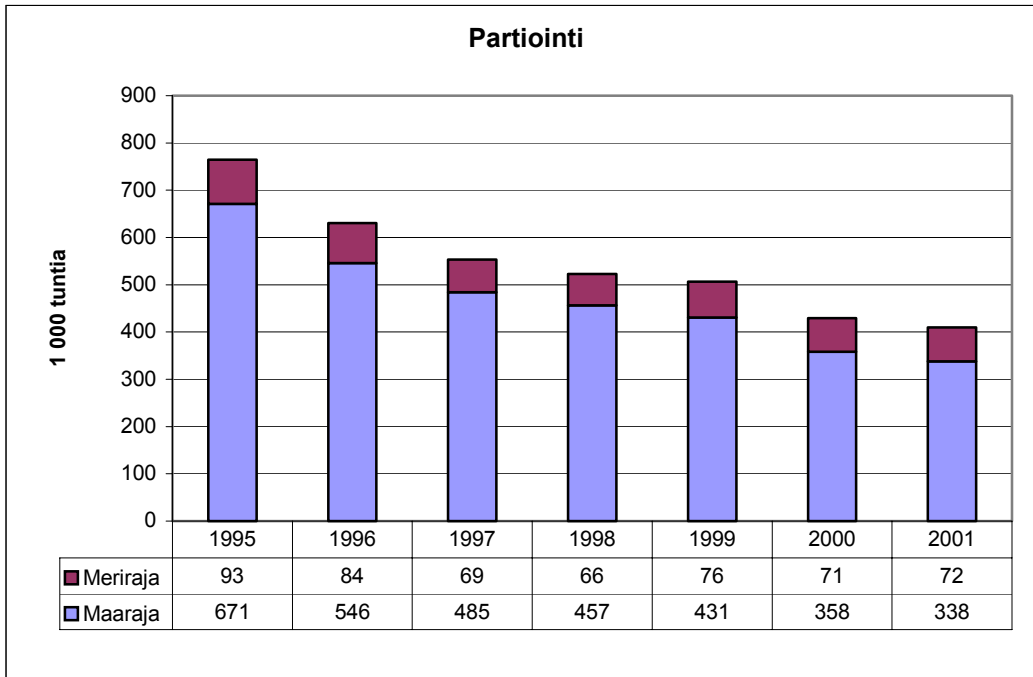
3. LOPPUSUORITETARKASTELU

Tässä luvussa tarkastellaan rajavartiolaitoksen vuosina 1995 – 2001 tuottamien loppusuoritteiden määrien muutoksia tulosalueittain ja hallintoyksiköittäin. Loppusuoritteiksi on valittu ainoastaan kunkin tulosalueen määrittään merkittävimmät loppusuoritteet.

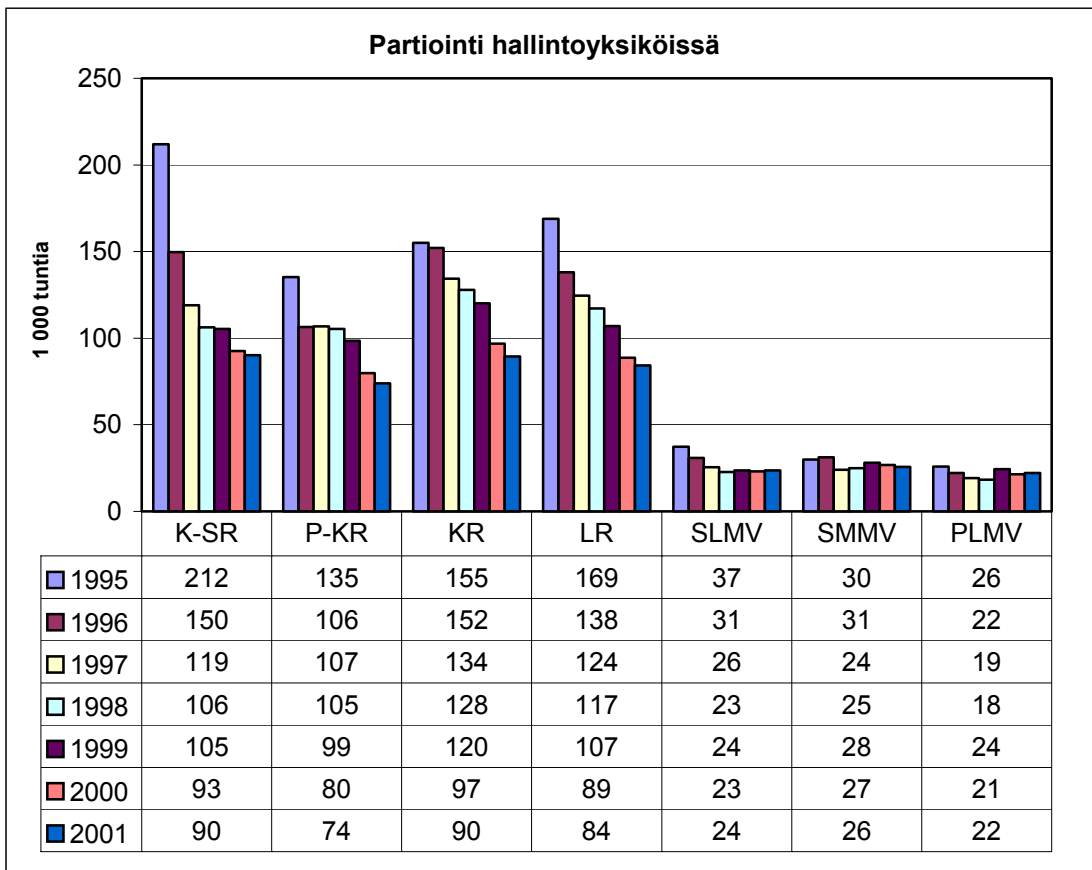
3.1 Rajavalvonta

Rajavalvonnan merkittävimmät suoritteet ovat partiointi ja kiinteä valvonta. Partiointia tehdään jalkaisin, moottoripyörä-, moottorikelkka-, alus-, vene- ja ilma-aluskalustolla. Lähes kaikki muut loppusuoritteet, esimerkiksi tarkastukset ja jatkotoimenpiteet, tapahtuvat partiointia aikana. Kiinteää valvontaa tehdään muun muassa kamera-, tutka- ja liikeilmaisinalvontajärjestelmillä.

3.1.1 Partiointi



Seurantajakson aikana partiointituntimäärää vähennettiin 355 000 tuntia (–46 %). Pääosa vähennyksestä toteutettiin maarajalla, jossa partiointia vähennettiin 333 000 tuntia (–50 %). Merirajalla vähennys oli 22 000 tuntia (–3 %). Partiointin voimakas vähentyminen johtui henkilöstön siirtämisestä rajavalvonnasta rajatarkastustehtäviin. Vuonna 1996 partiointia supistettiin seurantajaksolla eniten eli 134 000 tuntia (–18 %) verrattuna edelliseen vuoteen. Vuonna 2000 partiointi väheni myös melko voimakkaasti. Tähän oli syynä vuonna 1999 toteutettu tasoisva-paajärjestelmän kokeilu, jossa työtunteja tehtiin työaikapankkiin vuonna 1999 ja ne tasoitettiin (= pidettiin vapaana) pääosin vuonna 2000. Partiointia vähensi myös rajavalvontahenkilöstön komennukset rajatarkastustehtäviin Suomenlahden merivartiostoon.

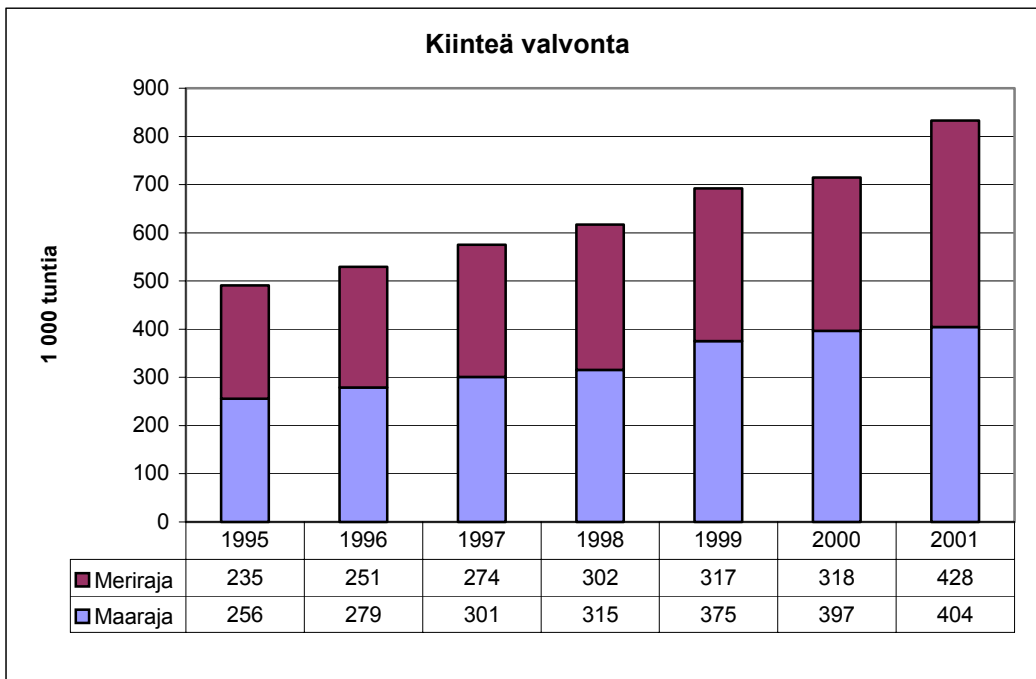


Partiointia vähennettiin jokaisessa hallintoyksikössä. Maarajalla partiointia vähennettiin eniten Kaakkois-Suomen rajavartiostossa eli 122 000 tuntia (–57 %). Lapin rajavartiostossa partiointia vähennettiin 85 000 tuntia (–50 %), Pohjois-Karjalan rajavartiostossa 61 000 tuntia (–45 %) ja Kainuun rajavartiostossa 66 000 tuntia (–42 %).

Merirajalla Suomenlahden merivartiostossa partiointitunteja vähennettiin eniten eli 14 000 tuntia (–37 %). Saaristomerén merivartiostossa partiointitunteja vähennettiin 4 300 tuntia (–14 %) ja Pohjanlahden merivartiostossa 3 700 tuntia. (–14 %)

3.1.2. Kiinteä valvonta

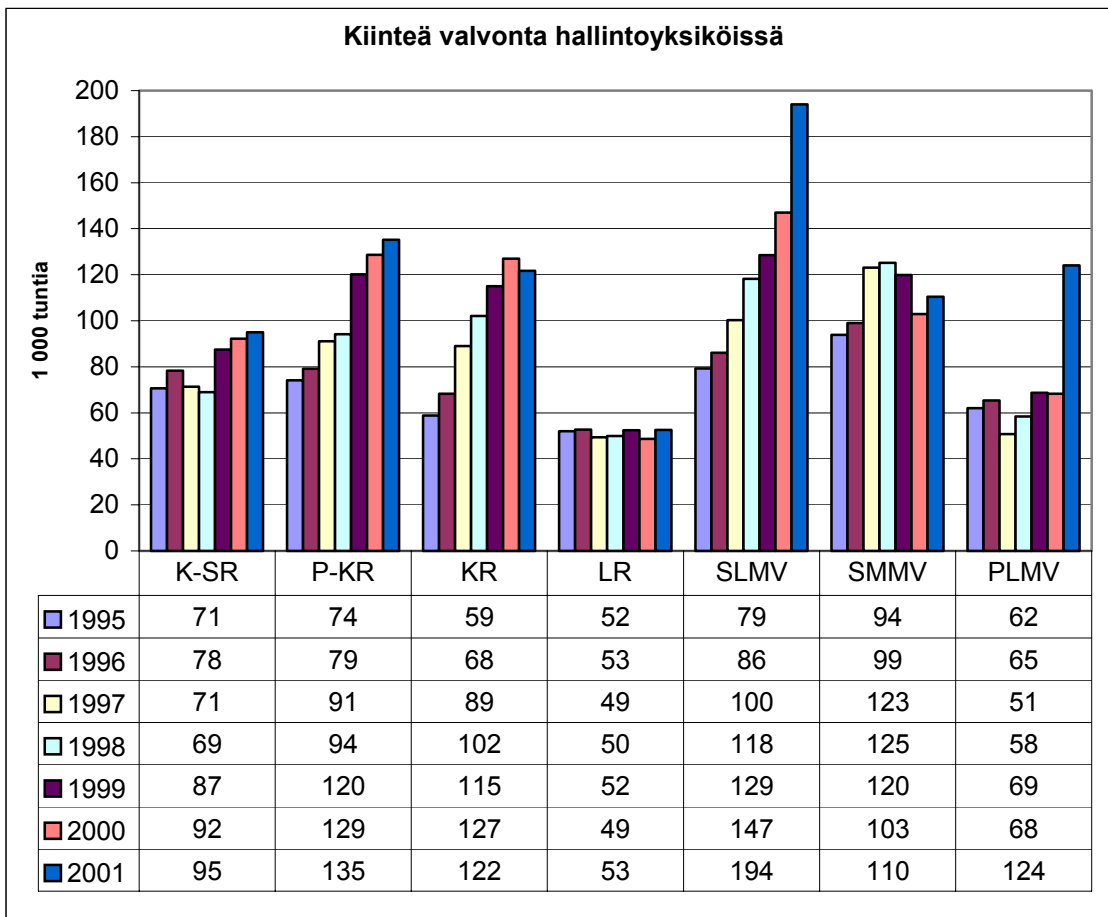
Rajavartiolaitos kehitti voimakkaasti kiinteitä valvontajärjestelmiään korvatakseen sillä vähentyneitä partiointia. Rajavartiolaitoksessa lisättiin seurantajakson aikana kiinteää valvontaa 342 000 tuntia (+70 %). Maarajalla lisäys oli 149 000 tuntia (+58 %) ja merirajalla lisäys oli 193 000 tuntia (+82 %). Maarajalla lisättiin kiinteää valvontaa vuonna 1999 eniten eli 60 000 tuntia (+19 %) ja merirajalla lisäys oli vuonna 2001 suurin eli 110 000 tuntia (+35 %).



Maarajalla lisättiin kiinteää valvontaa Kainuun rajavartiostossa seurantajakson aikana eniten eli 62 900 tuntia (+107 %). Kiinteää valvontaa lisättiin seurantajaksolla Pohjois-Karjalan rajavartiostossa 61 000 tuntia (+82 %) ja Kaakkois-Suomen rajavartiostossa 24 000 tuntia (+34 %). Kummassakin vartiostossa kiinteää valvontaa lisättiin eniten vuonna 1999. Pohjois-Karjalan rajavartiostossa lisäystä oli 18 000 tuntia (+27 %), mikä johtui muun muassa siitä, että kohdealueiden kiinteitä sensoreita liitettiin MRTV-järjestelmään ja MRTV-valvomot otettiin operatiiviseen käyttöön rajavartioston esikunnassa sekä kaikilla rajavartioasemilla. Kaakkois-Suomen rajavartiostossa kiinteää valvontaa kasvatettiin 120 000 tuntia (+28 %), mihin oli syynä maarajojen teknisen valvontajärjestelmän parantaminen.

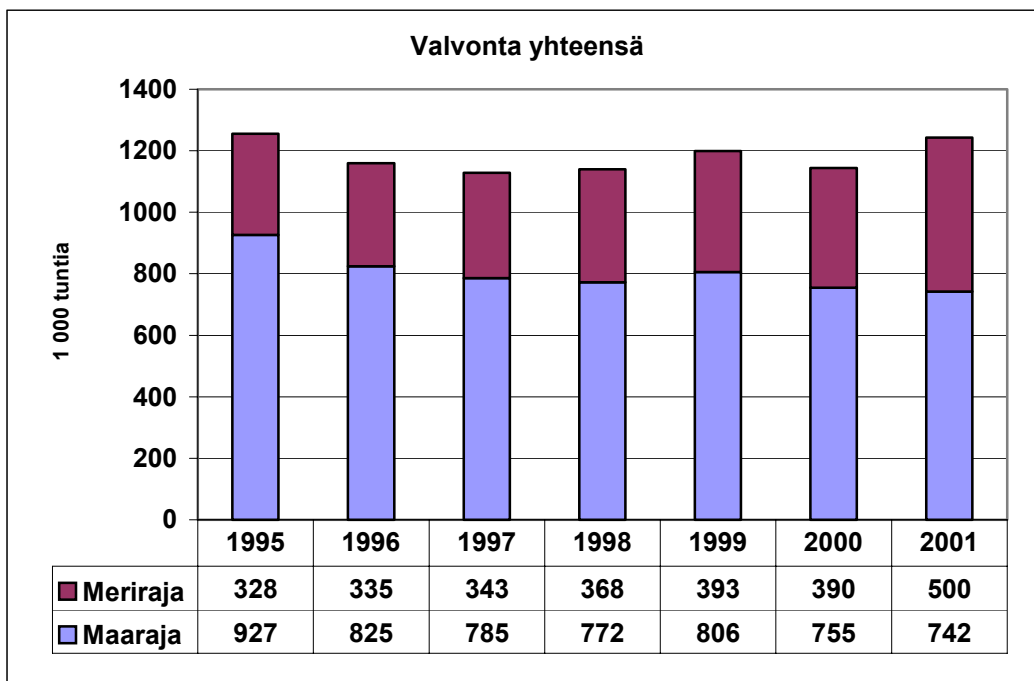
Suomenlahden merivartiostossa kiinteää valvontaa lisättiin verrattuna muihin merivartiostoihin eniten eli 115 000 tuntia (+145 %). Pohjanlahden merivartioston kiinteää valvontaa lisättiin 62 000 tuntia (+100 %). Suomenlahden ja Pohjanlahden merivartiostojen kiinteän valvonnan voimakas lisääntyminen vuonna 2001 johtui Kotkan ja Merenkurkun alueiden valvontajärjestelmien valmistumisesta.

Saaristomeren merivartiostossa lisäystä seurantajakson aikana oli 17 000 (+18 %). Vuonna 1999 edellisten vuosien nousutrendi muuttui kuitenkin loivaksi laskutrendiksi.



3.1.3. Valvonta yhteensä

Seurantajakson aikana rajavartiolaitoksen rajavalvonnan kokonaistuntimäärää vähennettiin 13 000 tuntia (-1 %). Maarajalla rajavalvonnan tuntimäärää vähennettiin 185 000 tuntia (-20 %) ja merirajalla rajavalvonnan tunteja lisättiin 172 000 tuntia (+52 %). Käytännössä maarajan valvonta väheni yhtä paljon kuin merirajan valvonta lisääntyi.

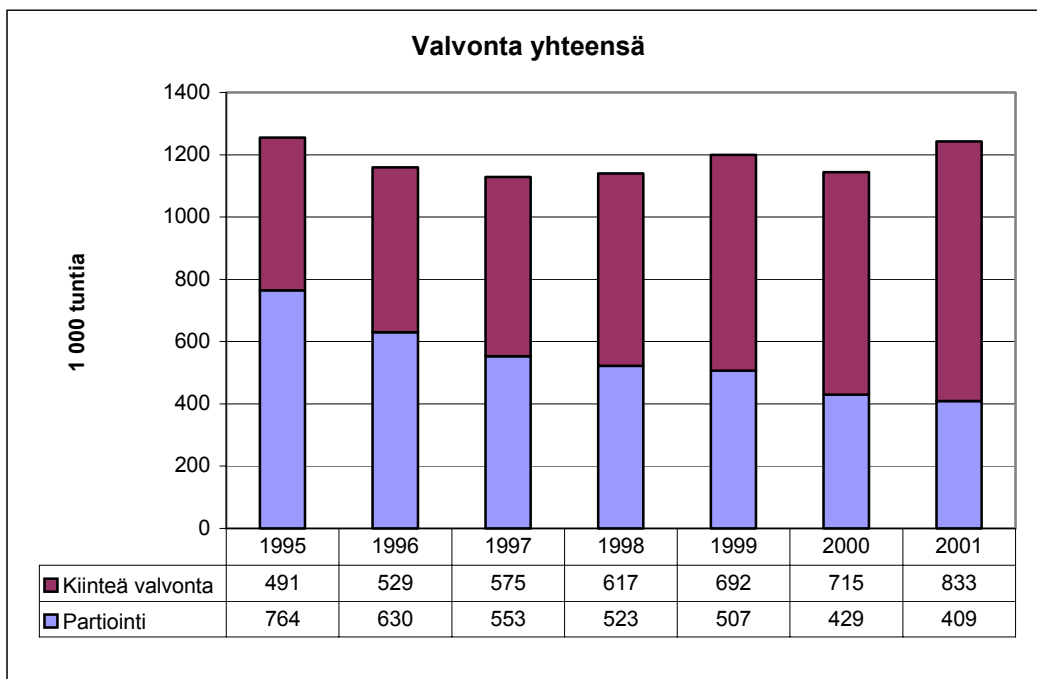


Seurantajakson aikana rajavartiolaitoksen partiointituntimäärää vähennettiin 355 000 tuntia (–46 %) ja kiinteää valvontaa vastavuoroisesti lisättiin 342 000 tuntia (+70 %). Määrällisesti vähentynyt partiointi kyettiin korvaamaan vastaavalla määrällä kiinteää valvontaa.

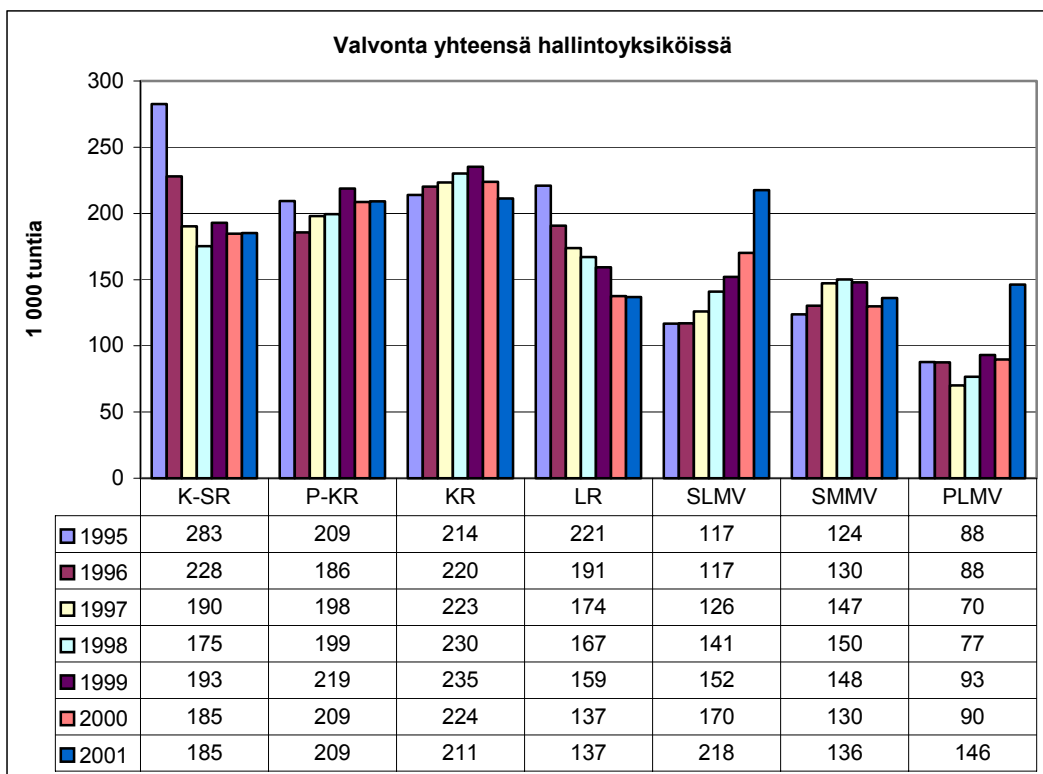
Rajavalvonnassa tapahtui rakenteellinen muutos. Rajavalvonnan kokonaistuntimäärä pysyi seurantajaksoilla ennallaan, mutta erityisesti maarajalla partiointia muutettiin kiinteäksi valvonnaksi. Huomioitavaa on, että maarajalla lisääntynyt kiinteä valvonta ei vähäisen alueellisen kattavuuden johdosta korvannut, eikä koskaan tule korvaamaan vähentyntä partiointia.

Merirajalla valvontatunteja lisättiin eniten Suomenlahden merivartiostossa 101 000 tuntia (+87 %). Pohjanlahden merivartiostossa valvontatunteja lisättiin 58 000 tuntia (+66 %) ja Saaristomeren merivartiostossa 12 000 tuntia (+10 %).

Maarajalla valvontatuntien määrää vähennettiin Lapin rajavartiostossa 84 000 tuntia (–38 %) ja Kaakkois-Suomen rajavartiostossa 97 000 tuntia (–34 %). Huomattavaa kehityksessä oli se, että painopistealueella Kaakkois-Suomen rajavartiostossa valvonnan määrän vähentyminen oli hyvin voimakasta. Tämä johtuu rajanylitysliikenteen lisääntymisestä, jota varten tarvittavaa lisähenkilöstöä kohdennettiin myös Kaakkois-Suomen alueen rajavalvonnasta.



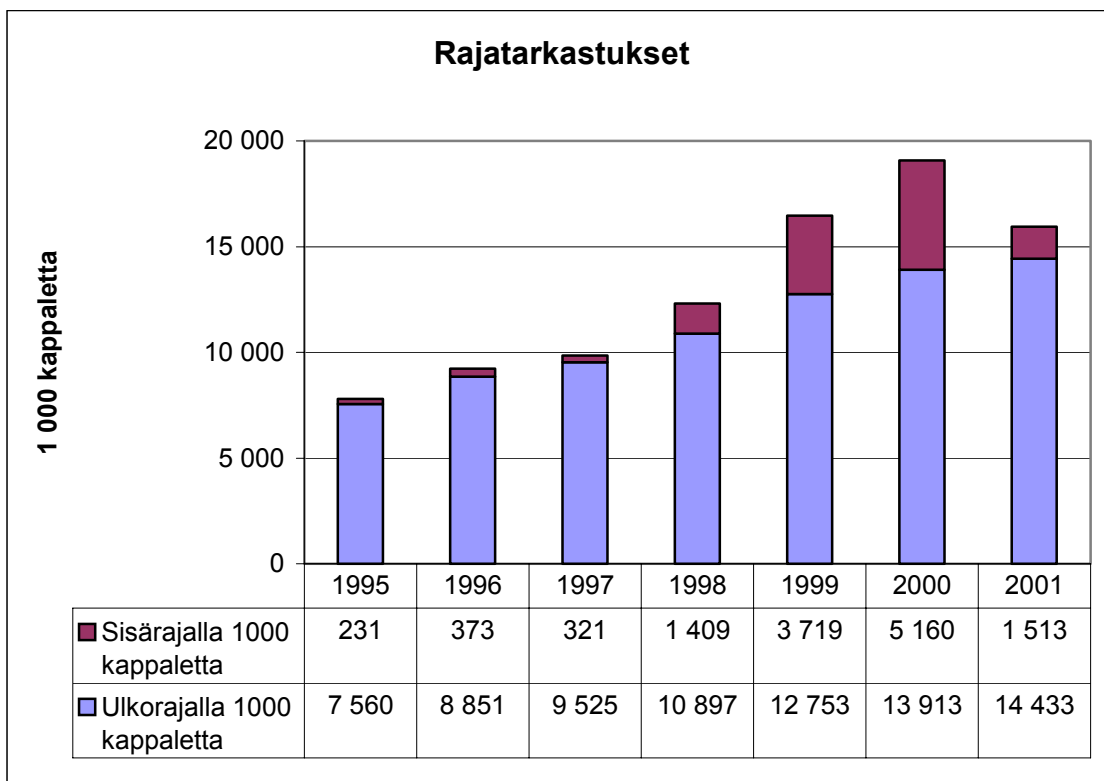
Rajavalvontatunnit säilytettiin lähes ennallaan Kainuun rajavartiostossa, jossa vähennystä oli 3 000 tuntia (-1 %) sekä Pohjois-Karjalan rajavartiostossa, jossa vähennystä oli vain 193 tuntia (0 %).



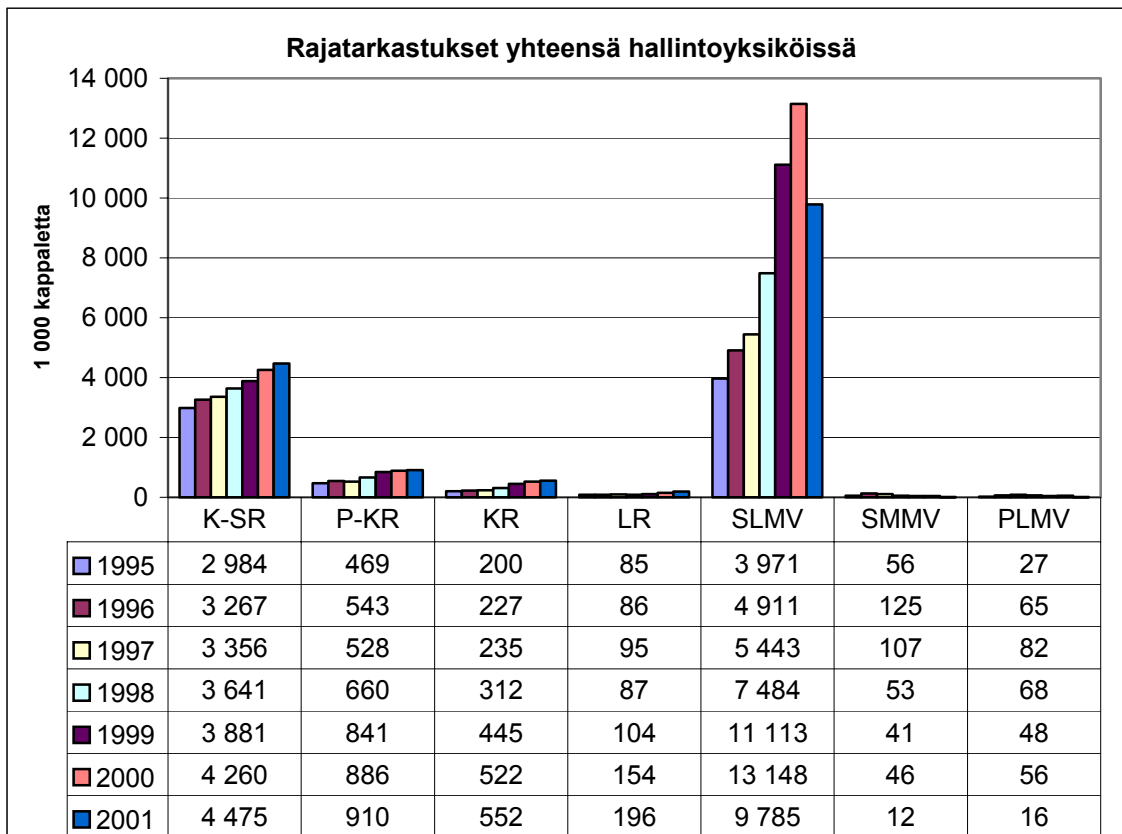
3.2. Rajatarkastukset

Rajatarkastustulosalueen merkittävimmät suoritteet ovat henkilöiden rajatarkastukset (passintarkastus). Rajatarkastukset muodostuvat ulkoraja- ja sisärajatarkastuksista.

Rajavartiolaitoksen rajatarkastukset lisääntyivät seurantajakson aikana 8 155 000 kappaletta (+105 %), joista ulkorajatarkastukset lisääntyivät 6 873 000 kappaletta (+91 %) ja sisärajatarkastukset 1 282 000 kappaletta (+555 %). Ensisijaisena syynä tähän oli koko seurantajakson kasvanut rajaliikenne ja rajavartiolaitoksen vastuulle poliisilta siirtyneet uudet rajanylityspaikat. Rajavartiolaitokselle siirtyi yleisvastuu passintarkastuksesta 1.1.1995 sekä vastuu seitsemän lentoaseman passintarkastuksesta. Vuonna 1996 siirtyi 14 lentoaseman ja vuonna 1997 Maa-riahaminan lentoaseman sekä Helsinki-Vantaan lentoaseman rajatarkastustehtävä rajavartiolaitoksen vastuulle.



Schengenin sopimuksen astuttua voimaan 25.3.2001 luovuttiin sisärajatarkastuksista, mikä vaikutti sisärajatarkastusten huomattavaan vähenemiseen seurantajakson viimeisenä vuonna. Tämän takia loppusuoriteanalyysissä eräissä kohdin tarkastellaan sisärajatarkastusten määriä ennen Schengenin sopimuksen käyttöönottoa vuosien 1995 - 2000 välisenä aikana. Kyseisellä jaksolla sisärajatarkastukset lisääntyivät 4 929 000 kappaletta (+2 134 %)



Vuosien 1995 – 2001 aikana rajatarkastukset lisääntyivät Kaakkois-Suomen rajavartiostossa 1 491 000 kappaletta (+50 %), Pohjois-Karjalan rajavartiostossa 441 000 kappaletta (+94 %), Kainuun rajavartiostossa 352 000 kappaletta (+176 %) ja Lapin rajavartiostossa 111 000 kappaletta (+131 %).

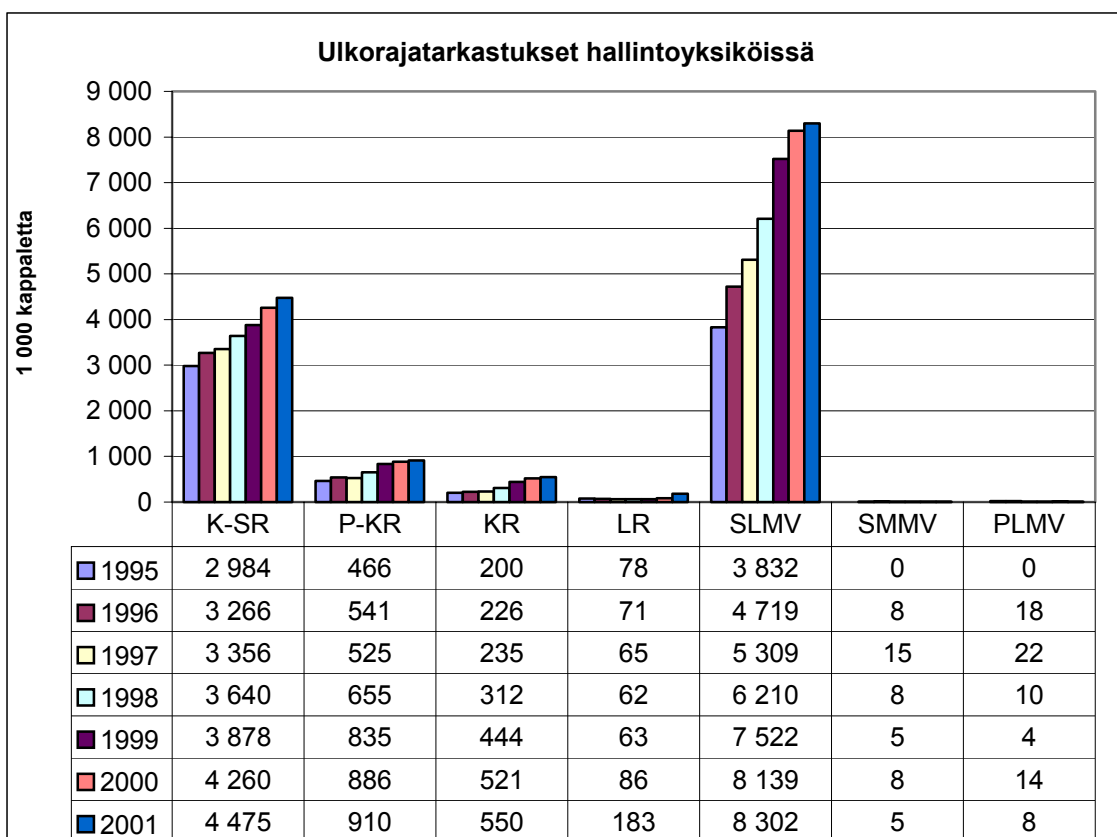
Hallintoyksiköittäin verrattaessa Suomenlahden merivartiostossa rajatarkastusten määrä oli koko seurantajaksolla suurin. Vuosina 1995 – 2000 rajatarkastukset lisääntyivät 9 177 000 kappaletta (+231 %), mutta vuonna 2001 rajatarkastukset vähenivät 3 363 000 kappaletta (–26 %) verrattuna edelliseen vuoteen.

Saaristomeren ja Pohjanlahden merivartiostossa rajatarkastuksia oli vähän ja ne olivat pääasiassa sisärjaliikennettä.

3.2.1. Ulkorajatarkastukset

Ulkorajalla kaikki rajan yli kulkevat henkilöt tarkastetaan. Ulkorajatarkastukset lisääntyivät lähes jokaisessa hallintoyksikössä seurantajakson aikana. Ulkorajatarkastuksia tehdään määrällisesti selvästi eniten Kaakkois-Suomen rajavartiostossa ja Suomenlahden merivartiostossa.

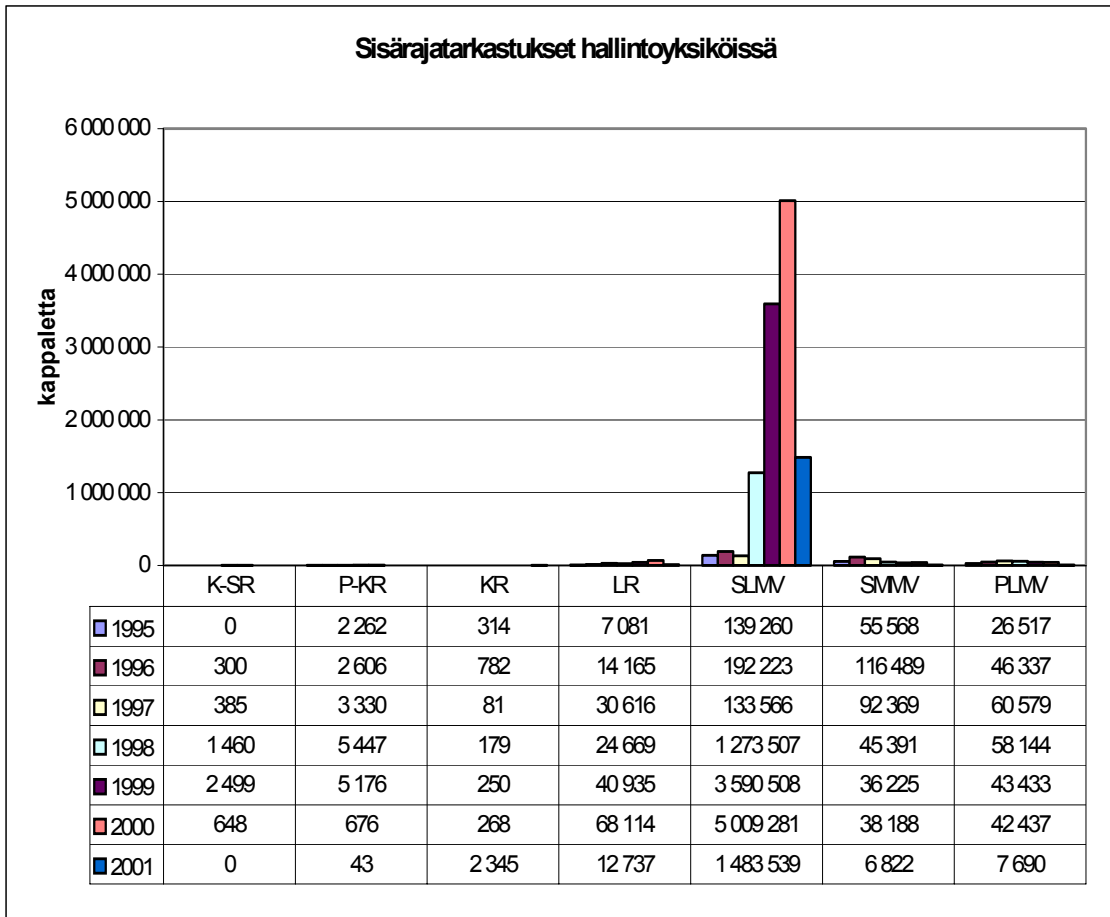
Kaakkois-Suomen rajavartiostossa ulkorajatarkastusten lisäys oli 1 491 000 kappaletta (+50 %), Pohjois-Karjalan rajavartiostossa 444 000 kappaletta (+95 %), Kainuun rajavartiostossa 350 000 kappaletta (+175 %) ja Lapin rajavartiostossa 105 000 kappaletta (+135 %).



Suomenlahden merivartiostossa ulkorajatarkastukset lisääntyivät 4 470 000 kappaletta (+17 %) seurantajakson aikana. Saaristomeren ja Pohjanlahden merivartiostoissa seurantajakson ensimmäisenä vuonna 1995 ulkorajatarkastuksia ei tehty lainkaan ja niiden teko seurantajaksolla oli muutenkin vähäistä.

3.2.2. Sisärajatarkastukset

Sisärajatarkastuksia tehtiin seurantajakson aikana pistokoeluoontoisesti siten, että liikennevirrasta tuli tarkastaa 1 – 5 %. Sisärajatarkastukset lisääntyivät rajavartiolaitoksessa aina vuoteen 2000 asti. Vuonna 2001 sisärajatarkastusten määrä väheni voimakkaasti. Syynä oli Schengenin sopimuksen täysimääräinen soveltaminen 25.3.2001 alkaen, jolloin sisärajatarkastukset poistettiin Schengenin säännöstöä soveltavien maiden väliltä.



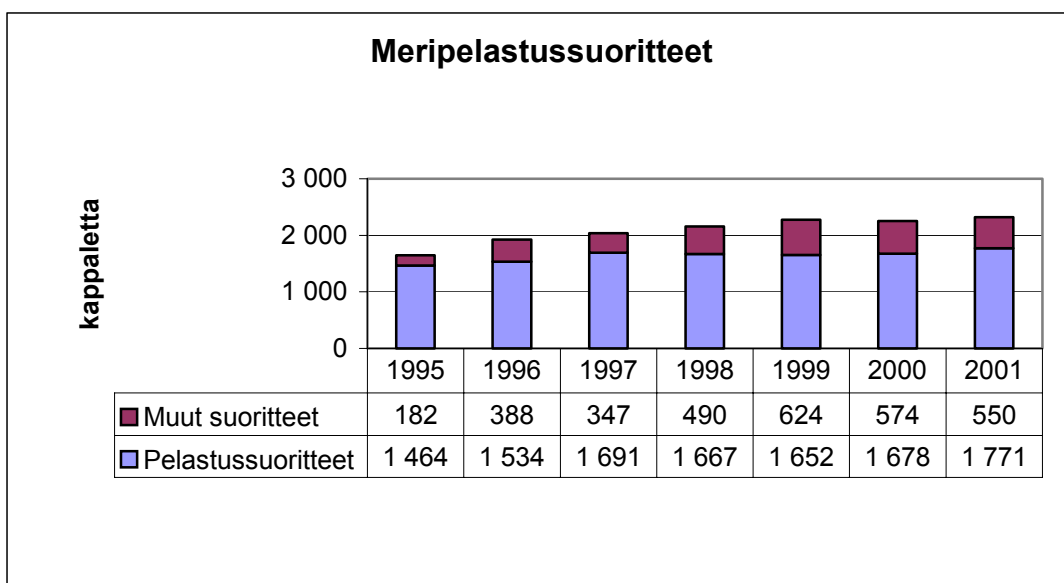
Suomenlahden merivartiostossa sisärajatarkastusten määrä kasvoi 4 870 000 kappaletta (+3497 %) vuosien 1995–2000 aikana ja väheni voimakkaasti vuonna 2001. Vuosi 1999 oli voimakkaan kasvun vuosi ja tuolloin sisärajatarkastuksia tehtiin 2 317 000 kappaletta (+182 %) enemmän kuin edellisenä vuotena. Voimakas sisärajatarkastusten kasvu johtui Helsinki-Vantaan lentoaseman rajatarkastustehtävän vastaanotosta poliisilta 1.7.1999 ja lentoaseman terminaalijärjestelyistä, joissa ulko- ja sisärajaliikenne sekoittuivat keskenään ja tämän vuoksi koko sisärajaliikenne jouduttiin tarkastamaan. Vuonna 2000 tarkastuksia tehtiin lukumääräisesti seurantajakson eniten eli 5 009 000 kappaletta.

Vuosien 1995 – 2000 välisenä aikana Pohjanlahden ja Saaristomeren merivartiostoissa ja Lapin rajavartiostossa sisärajatarkastusten määrä oli varsin vähäinen.

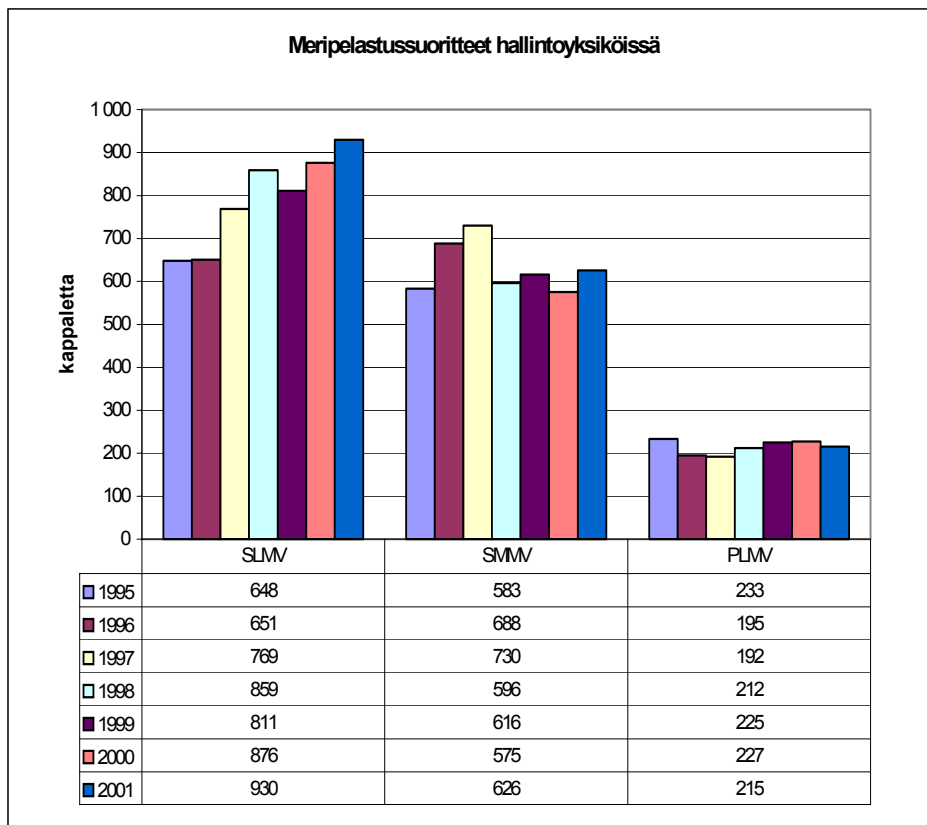
3.3. Meripelastus

Meripelastussuoritteita ovat etsinnät, pelastus- ja avustussuoritteet, sairaankuljetukset ja muut pelastussuoritteet. Muita kuin suoranaisia pelastussuoritteita ovat esimerkiksi harjoitukset, koulutus- ja tiedostustilaisuudet.

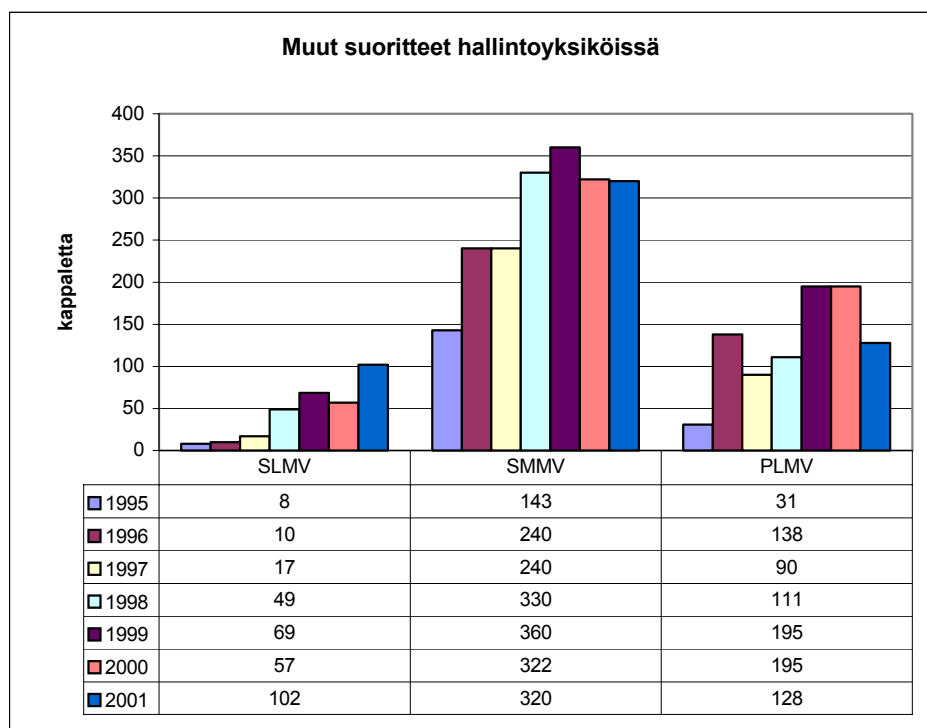
Rajavartiolaitoksen meripelastuksen tulosalueella tuotettujen pelastussuoritteiden määrä lisääntyi seurantajakson aikana 307 suoritetta (+21 %). Rajavartiolaitoksen tuottamat muut kuin suoranaiset pelastussuoritteet lisääntyivät 368 kappaletta (+202 %).



Meripelastussuoritteiden määrä kasvoi Suomenlahden merivartiostossa 282 kappaletta (+43 %) ja Saaristomeren merivartiostossa 43 kappaletta (+7 %). Pohjanlahden merivartiostossa meripelastussuoritteiden määrä väheni 18 kappaletta (-8 %) seurantajakson aikana.



Muut suoritteet lisääntyivät jokaisessa kolmessa merivartiostossa. Suomenlahden merivartiostossa lisäystä oli 94 kappaletta (+1 175 %), Pohjanlahden merivartiostossa 97 kappaletta (+313 %) ja Saaristomeren merivartiostossa 177 kappaletta (+124 %).

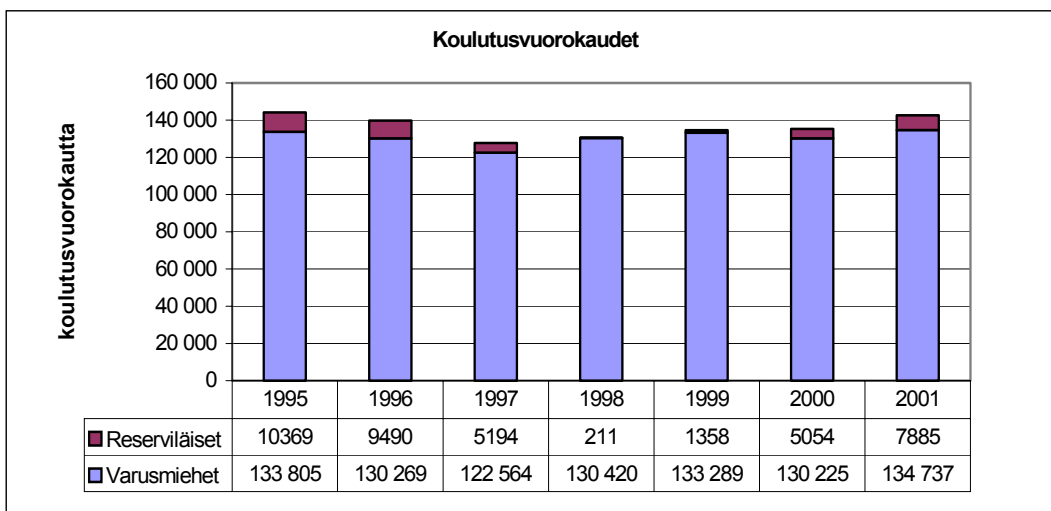


3.4. Sotilaallinen maanpuolustus

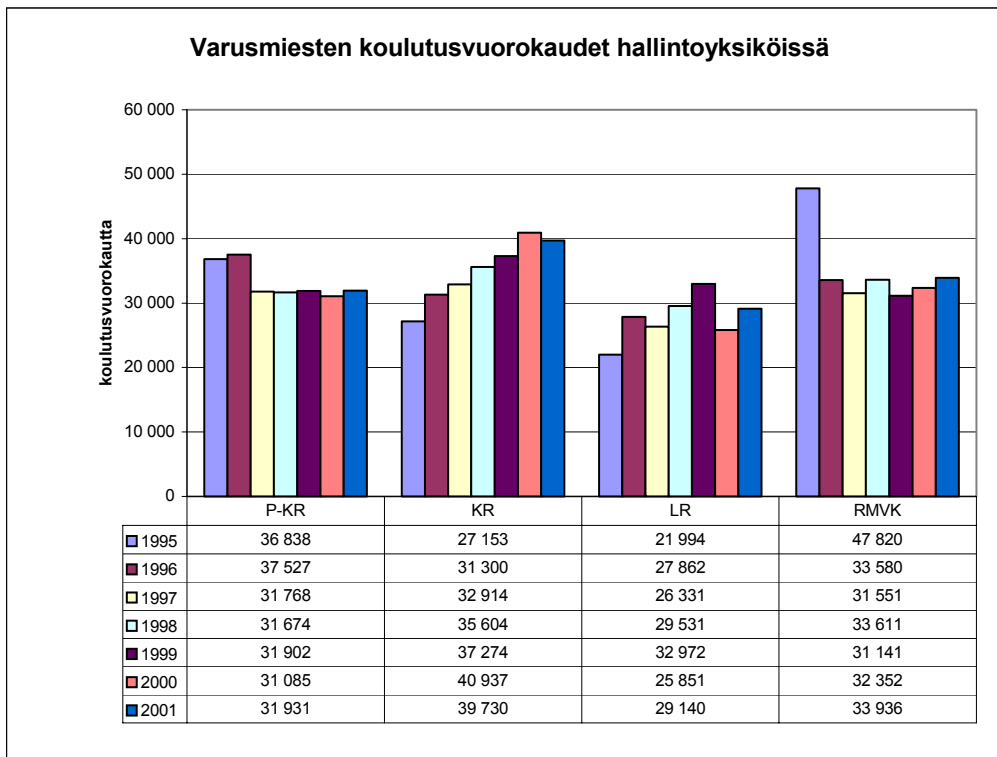
Sotilaallisen maanpuolustuksen tärkeimmät suoritteet ovat varusmiesten ja reserviläisten koulutusvuorokaudet.

Sotilaallisen maanpuolustuksen tulosalueella koulutusvuorokausien määrä palasi lähes ennalleen vuonna 2001 muutaman vuoden notkahduksen jälkeen.

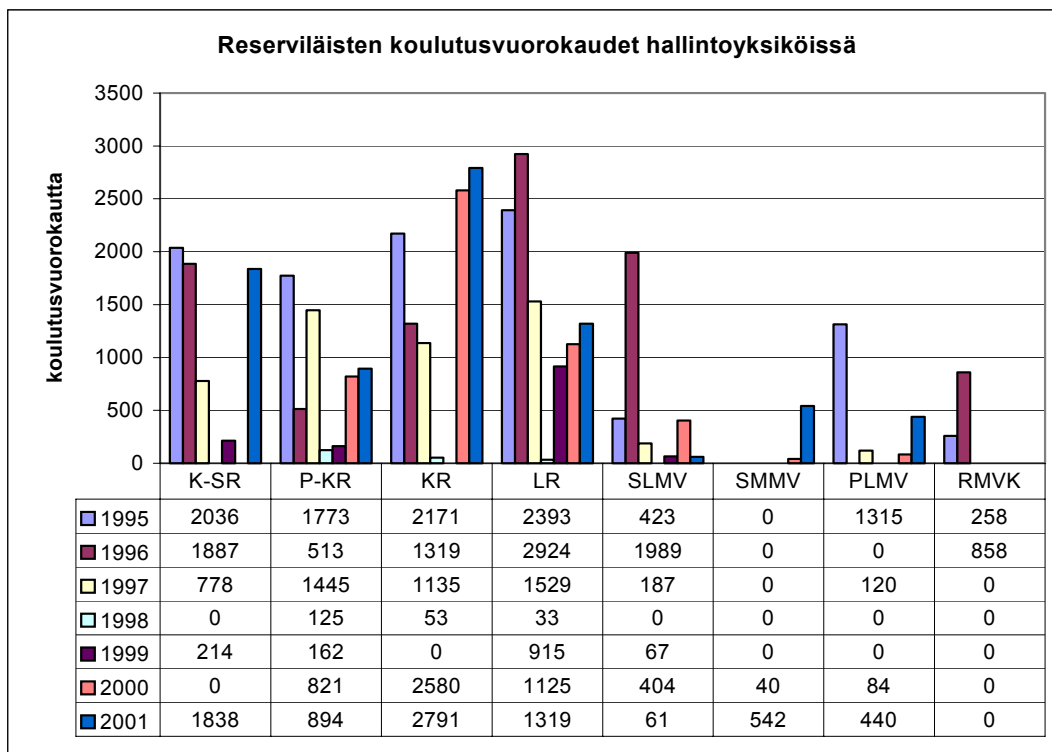
Varusmiesten koulutus pidettiin lähes ennallaan ja reserviläisten koulutusta vähennettiin 2 484 koulutusvuorokautta (–24 %) seurantajakson aikana. Reserviläisten kertausharjoituskoulutus oli erityisen vähäistä vuosina 1998 ja 1999 puolustusvoimien vähennettyä rajavartiolaitokselle osoitettujen kertausharjoitusvuorokausien määrää.



Seurantajakson aikana varusmieskoulutusta lisättiin Kainuun rajavartiostossa 12 577 koulutusvuorokautta (+46 %) ja Lapin rajavartiostossa 7 146 koulutusvuorokautta (+32 %). Pohjois-Karjalan rajavartiostossa varusmieskoulutusta vähennettiin 4 907 koulutusvuorokautta (–13 %). Vuonna 1996 Raja- ja merivartiokoulussa varusmieskoulutusta vähennettiin 14 240 koulutusvuorokautta (–30 %) ja varusmieskoulutus pysyi lähes samana vuosina 1996 – 2001. Varusmiesten koulutusvuorokausien määrä väheni Raja- ja merivartiokoulussa keskitetyn aliupseerikoulutuksen päättymisestä johtuen vuonna 1995.



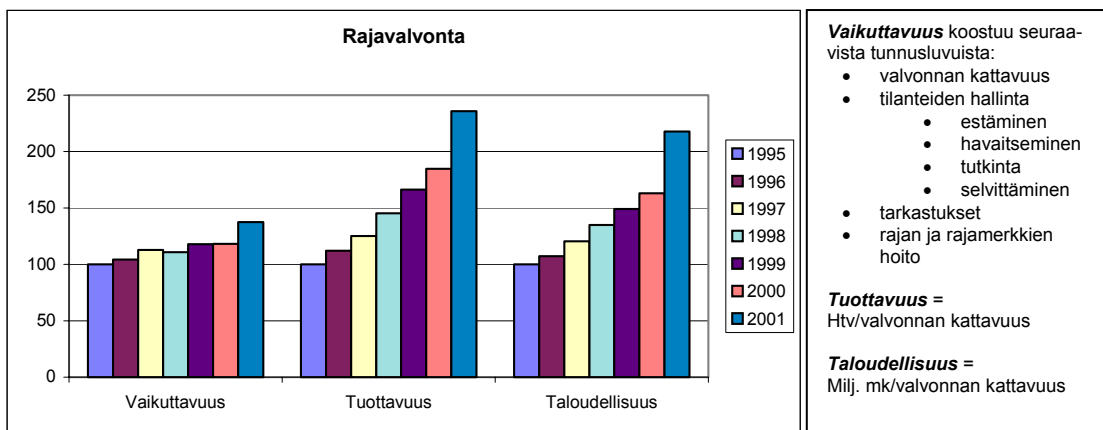
Seurantajakson reserviläisten kertausharjoitusvuorokaudet esitetään hallintoyksiköittäin seuraavassa kuvassa.



4. TULOKSELLISUUDEN TARKASTELU

Tässä luvussa tarkastellaan rajavartiolaitoksen lakisääteisten tehtävien tuloksellisuutta ja sen kehitystä sekä siihen vaikuttaneita tekijöitä tulosalueittain ja kokonaisuutena. Tuloksellisuutta kuvaavat tunnusluvut esitetään seuraavassa joko indeksoituina (1995=100) tai absoluuttisina (esim. valvonnan kattavuusprosentti). Indeksoitu tunnusluku kertoo kehityksen suunnan vuoden 1995 verrattuna ja absoluuttinen tunnusluku kertoo tilanteen kyseiseltä vuodelta. Indeksoidut tunnusluvut on laskettu siten, että kasvava indeksi kuvaa aina myönteistä tai toivottavaa kehitystä.

4.1. Rajavalvonta



Rajavalvonnan tulosalueen pysyvinä tavoitteina on pitää yllä valtakunnan maa- ja merirajoilla riittävän kattavaa valvontaa sekä hallita tilanteita niin, että rajatilanteen muutokset havaitaan ja rajatapahtumiin kyetään vaikuttamaan tärkeimmillä alueilla välittömästi. Tavoitteena on, että havaitut rajatapahtumat tutkitaan ja selvitetään nopeasti ja että rajavalonnan ohessa tehdään riittävä määrä tarkastuksia. Raja ja rajamerkit tulee pitää sopimusten mukaisessa kunnossa. Rajavalvonta tulee myös järjestää tuottavasti ja taloudellisesti. Tavoitteiden toteutumista mitataan tässä yhteydessä esiin tulevilla tunnusluvuilla.

4.1.1. Vaikuttavuus

Rajavalvonnan vaikuttavuus koostuu valvonnan kattavuus, tilanteiden hallinta, tarkastukset sekä rajan ja rajamerkkien hoito tunnusluvuista.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Vaikuttavuus [IND]	100	104	113	111	118	118	137

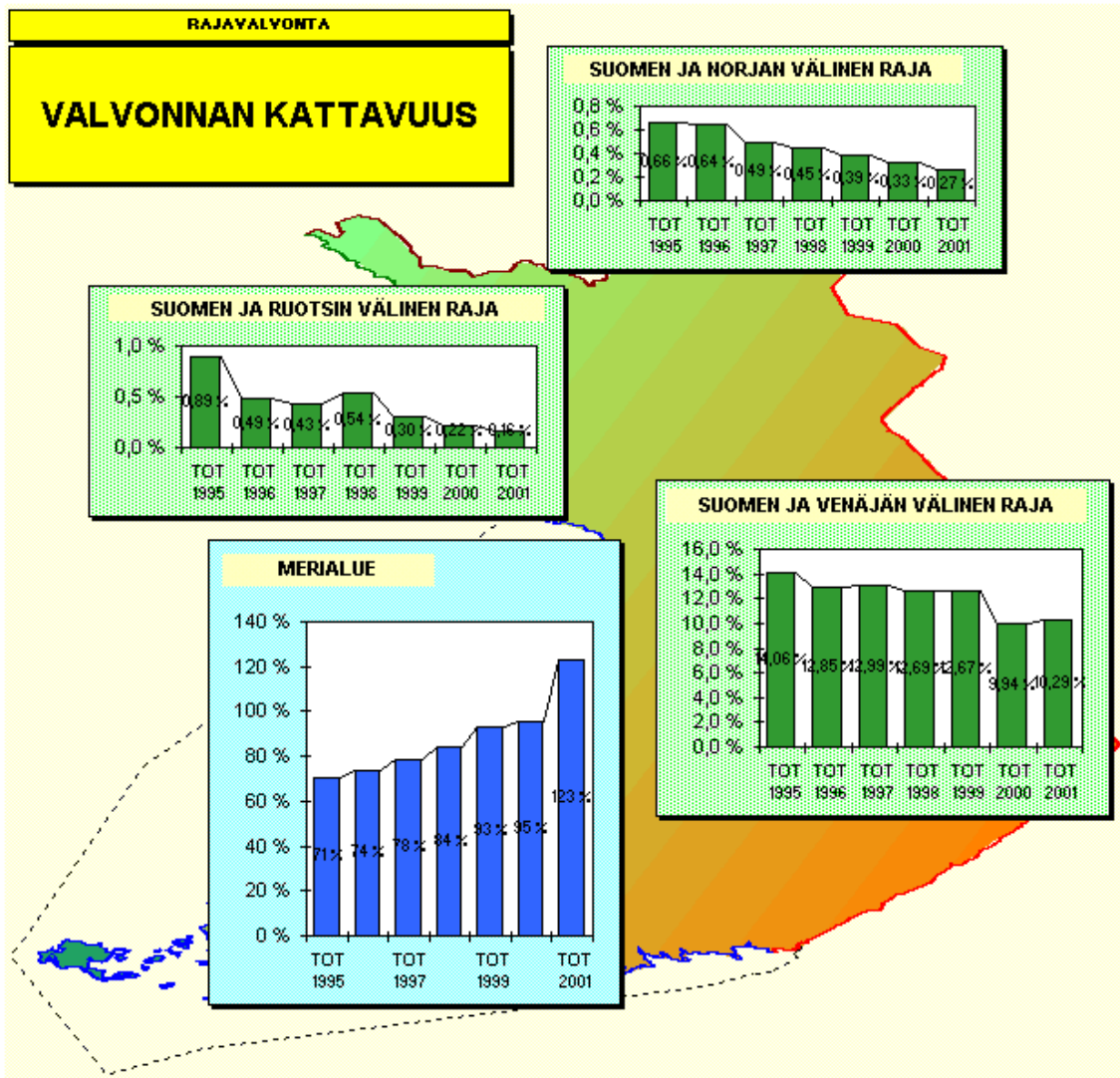
Edellä manituista tunnusluvuista yhteenlaskettu vaikuttavuus kasvoi seurantajaksolla 37 %. Kunkin alatunnusluvun kehityksestä tarkemmin seuraavassa.

Valvonnan kattavuus

Valvonnan kattavuus mittaa kuinka monta prosenttia raja- ja merialueesta on jatkuvassa valvonnassa. Valvonnan kattavuus voi olla alueellisesti tai ajallisesti yli 100 %, jos täysin kattavan kiinteän valvonnan lisäksi alueella on myös partiointia. Lisäksi tutkavalvonta voi olla päällekkäistä ja samalla alueella voi myös olla optista valvontaa.

RAJAT YHTEENSÄ	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Valvonnan kattavuus [IND]	100	104	111	119	132	134	173
Valvonnan kattavuus [ABS]	62 %	65 %	69 %	74 %	82 %	84 %	108 %

Valvonnan kattavuus kasvoi lähes tasaisesti koko seurantajakson, mikä johtuu lähinnä teknisen valvonnan voimakkaasta lisäämisestä erityisesti merialueella. Merialueen valvonnan kattavuuden kasvu oli niin voimakasta, että se kompensoi kokonaan maarajojen valvonnan kattavuuden vähenemisen.



SUOMI/VENÄJÄ RAJA	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Valvonnan kattavuus [IND]	100	91	92	90	90	71	73
Valvonnan kattavuus [%] [ABS]	14,06%	12,85%	12,99%	12,69%	12,67%	9,94%	10,29%
Partiointi yhteensä	6,75%	5,42%	5,33%	4,96%	4,67%	3,13%	2,97%
Kiinteä valvonta	7,07%	7,19%	7,59%	7,66%	7,96%	6,81%	7,33%

Suomen ja Venäjän välisellä rajalla valvonnan kattavuutta vähennettiin lähes tasaisesti koko seurantajakson ajan ja kokonaisvähennys oli -27 %. Eniten valvonnan kattavuus laski vuosina 1996 ja 2000. Partiointia korvattiin kiinteällä valvonnalla ja vuonna 2001 partiointin kattavuus oli alle puolet vuoteen 1995 verrattuna. Vuonna 2000 kiinteä valvonta väheni hieman edellisestä vuodesta. Vuonna 2000 partiointi väheni melko voimakkaasti. Tähän oli syynä vuonna 1999 toteutettu tasoitusvapaaajärjestelmän kokeilu, jossa työtunteja tehtiin työaikapankkiin vuonna 1999

ja ne pidettiin vapaana pääosin vuonna 2000. Partiointia vähensi myös rajavalvontahenkilöstön komennukset rajatarkastustehtäviin Suomenlahden merivartiostoon. Teknisiä valvontajärjestelmiä ei ole varsinaisesti vähennetty, vaan kiinteän valvonnan vähenemisen sekä vuosittaisen vaihtelun selittää järjestelmien vikaantumisista johtuneet keskeytysajat.

SUOMI/NORJA RAJA	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Valvonnan kattavuus [IND]	100	98	74	69	59	50	41
Valvonnan kattavuus [%] [ABS]	0,66%	0,64%	0,49%	0,45%	0,39%	0,33%	0,27%
Partiointi yhteensä	0,52%	0,50%	0,36%	0,32%	0,25%	0,20%	0,14%
Kiinteä valvonta yhteensä	0,14%	0,14%	0,13%	0,14%	0,14%	0,13%	0,12%

Suomen ja Norjan välisellä rajalla valvonnan kattavuutta vähennettiin 59 % seurantajakson aikana. Partioinnin osuutta supistettiin vuosittain, mutta kiinteän valvonnan osuus pidettiin lähes ennallaan.

SUOMI/RUOTSI RAJA	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Valvonnan kattavuus [IND]	100	55	48	60	33	25	19
Valvonnan kattavuus [%] [ABS]	0,89%	0,49%	0,43%	0,54%	0,30%	0,22%	0,16%
Partiointi yhteensä	0,82%	0,41%	0,35%	0,38%	0,30%	0,21%	0,16%
Kiinteä valvonta	0,07%	0,08%	0,07%	0,06%	0,00%	0,00%	0,00%

Valvonnan kattavuutta vähennettiin 81 % Suomen ja Ruotsin välisellä rajalla seurantajakson aikana. Partioinnin määrää vähennettiin voimakkaasti ja kiinteän valvonnan kehitys oli myös laskeva.

MERIALUE	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Valvonnan kattavuus [IND]	100	104	111	120	132	135	175
Valvonnan kattavuus [ABS]	70,57%	73,60%	78,32%	84,47%	93,15%	95,28%	123,27%
Partiointi yhteensä	13,91%	14,03%	11,96%	10,86%	12,12%	11,50%	11,45%
Kiinteä valvonta yhteensä	56,67%	59,56%	66,53%	73,61%	81,02%	83,79%	111,82%

Merialueen valvonnan kattavuuden kehitys oli nouseva ja vuonna 2001 se vahvistui eniten. Vuonna 1997 valvonnan kattavuutta nosti pääasiassa Itämeren pohjoisosan ja Suomenlahden

alueen valvonnan kattavuuden lisääntyminen. Vuonna 1999 merialueen valvonnan kattavuus lisääntyi voimakkaasti teknisten valvontajärjestelmien toimivuuden parantamisen takia erityisesti Suomen lounaisrannikolla. Vuonna 2001 tutkavalvonnan kattavuus lisääntyi erityisesti Pohjanlahdella, missä se kolminkertaistui käyttöön otetun Bothnia-VTS järjestelmän myötä. Tekniseen valvontajärjestelmään lasketaan myös merivartiostoissa tehty aistitähystys.

Tilanteiden hallinta

Tilanteiden hallinta tunnusluku koostuu seuraavista alatunnusluvuista: estäminen erittäin tärkeillä alueilla, estäminen muulla alueella, havaitseminen erittäin tärkeillä alueilla, havaitseminen muulla alueella, tutkinta ja selvittäminen.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Tilanteiden hallinta [IND]	100	105	106	107	99	101	95

Tilanteiden hallinta kasvoi lievästi vuoteen 1998 asti, mutta vuosina 1999 ja 2001 se laski edellisestä vuodesta ja oli vuonna 2001 seurantajakson alhaisin. Tunnuslukuja tarkasteltaessa on huomioitava, että luvattomien rajanylitysten ja muiden tapahtumien määrät olivat vähäisiä, mikä takia tunnusluvut reagoivat hyvin herkästi myös pieniin muutoksiin. Tunnuslukuja on myös tarkoituksellisesti painotettu siten, että yksittäisetkin jälkikäteen ja asetettujen määräaikojen jälkeen ilmitulleet tapaukset laskevat tunnuslukujen arvoa nopeasti. Rajatapahtumien estäminen ja havaitseminen on rajavalvonnan päätarkoitus ja epäonnistumisen siinä tulee näkyä.

Estäminen erittäin tärkeillä alueilla parani seurantajakson alkuvuosina, mutta vuodesta 1997 lähtien tunnusluku on laskenut säännöllisesti. **Estäminen muulla alueella** on parantunut lievästi koko seurantajakson ajan.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Estäminen tai välitön havaitseminen erittäin tärkeällä alueella [IND]	100	112	120	117	111	110	107
Estäminen tai välitön havaitseminen erittäin tärkeällä alueella [%] [ABS]	83 %	93 %	100 %	97 %	93 %	92 %	89 %
Estetyt	23	37	41	17	39	31	21
Välittömästi havaitut	12	18	14	17	12	15	12
Sattuneet yhteensä	19	22	14	18	16	19	16
Luvattomat rajaylitukset	12	16	9	8	9	14	14
Muut rajatapahtumat	3	5	5	9	6	3	1
Jälkikäteen ilmoitulleet ja myöhemmin kuin välittömästi havaitut	4	1	0	1	1	2	1
Estäminen tai välitön havaitseminen muulla alueella [IND]	100	104	106	108	110	110	111
Estäminen tai välitön havaitseminen muulla alueella [%] [ABS]	87 %	91 %	92 %	94 %	96 %	95 %	96 %

Havaitseminen erittäin tärkeillä alueilla parani myös seurantajakson alkuvuosina, mutta kääntyi laskuun vuonna 1997. **Havaitseminen muulla alueella** on laskenut lähes koko seurantajakson ajan, mutta kehitys on ollut aaltoilevaa.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Havaitseminen erittäin tärkeällä alueella [IND]	100	128	142	134	106	112	106
Havaitseminen erittäin tärkeällä alueella [%] [ABS]	71 %	90 %	100 %	94 %	75 %	79 %	75 %
Välittömästi havaitut	12	18	14	17	12	15	12
Myöh. kuin väl.hav.	1	1	0	0	3	2	3
Jälkikäteen ilmoitulleet ja myöhemmin kuin välittömästi havaitut	4	1	0	1	1	2	1
Havaitseminen muulla alueella [IND]	100	93	76	86	75	89	61
Havaitseminen muulla alueella [%] [ABS]	96 %	89 %	73 %	83 %	72 %	85 %	58 %

Rajavartiolaituksen vaikuttavuus varsinkin erittäin tärkeillä alueilla on siis heikentynyt lievästi jo usean vuoden ajan. Maarajojen osalta tähän on syynä vähentynyt partiointi, jonka syystä asetettua tavoitetta ei ole aina saavutettu. Merirajojen osalta pääsyyinä voidaan pitää voimakkaasti vilkastunutta Suomen ja Viron välistä huvialusliikennettä, jossa aika-ajoin paljastuu jälkikäteen huvialuksia, jotka ovat poistuneet maasta tai saapuneet maahan säästösten vastaisesti. Jälkikäteen ilmoitulleet tapaukset eivät ole toistaiseksi vaarantaneet Suomen sisäistä turvallisuutta.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Tutkinta [IND]	100	98	100	99	99	99	100
Tutkinta [%] [ABS]	100,0 %	99,9 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	99,9 %	100,0 %
Tutkitut	1692	1936	2448	2829	2776	2674	2672
Tutkimatta jätetyt	0	2	0	1	1	2	0

Tutkinta-tunnusluku on myös herkkä, jotta pienetkin epäonnistumiset näkyisivät siinä. Selvittämisindeksiä laskettaessa tutkimatta jätetyt tapaukset on painotettu kaksikymmentäkertaiseksi. Vain vuosina 1996 ja 2000 tutkintaprosentti oli hieman alle 100 %.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
--	------	------	------	------	------	------	------

[ABS]							
Raja	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Rajamerkit	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

4.1.2. Tuottavuus

Tuottavuus mittaa kuinka monta henkilötyövuotta tarvittaisiin täysin kattavan rajavalvonnan tuottamiseen nykyisillä menetelmillä. Tuottavuus paranee mikäli täysin kattava rajavalvonta kyettäisiin tuottamaan vähemmällä henkilötyövuosilla.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Tuottavuus [IND]	100	112	125	145	166	185	236
Tuottavuus [htv / valvonnan kattavuus] [ABS]	3 892	3 471	3 109	2 679	2 342	2 107	1 649
Valvonnan kattavuus	62,28 %	64,82 %	68,93 %	74,24 %	81,96 %	83,64 %	108,03 %
Työvoima [htv]	2 424	2 250	2 143	1 989	1 919	1 762	1 782

Tuottavuus kasvoi erittäin voimakkaasti seurantajaksolla (+136 %), koska valvonnan kattavuutta lisättiin 73 % ja henkilötyövuosia samanaikaisesti vähennettiin 26,5 %. Eniten tuottavuus kasvoi vuonna 2001 edellisestä vuodesta, jolloin myös valvonnan kattavuus kasvoi eniten seurantajak-solla. Kehitys oli mahdollista, kun henkilötyövoimaa kuluttavaa partiointia vähennettiin ja teknistä valvontaa lisättiin.

4.1.3. Taloudellisuus

Taloudellisuus mittaa kuinka monta miljoonaa markkaa tarvittaisiin täysin kattavan rajavalvonnan tuottamiseen. Taloudellisuus paranee mikäli täysin kattava valvonta kyettäisiin tuottamaan vähemmällä määrärahoilla.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Taloudellisuus [IND]	100	107	121	135	149	163	218
Taloudellisuus [mk / valvonnan kattavuus] [ABS]	1 007	940	836	747	676	618	463
Valvonnan kattavuus	62 %	65 %	69 %	74 %	82 %	84 %	108 %
Menot [1 000 mk] (v. 95 mr)	627 301	609 070	576 002	554 794	553 656	516 802	499 785

Taloudellisuus parani tuntuvasti seurantajaksolla (118 %). Tulosalueen menot vähentyivät (–20 %) samalla kun valvonnan kattavuus kasvoi (73 %). Taloudellisuus parani samasta syystä kuin tuottavuus.

4.1.4. Tuloksellisuus

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Tuloksellisuus [IND]	100	107	118	125	138	146	182
Vaikuttavuus [IND]	100	104	113	111	118	118	137
Tuottavuus [IND]	100	112	125	145	166	185	236
Taloudellisuus [IND]	100	107	121	135	149	163	218

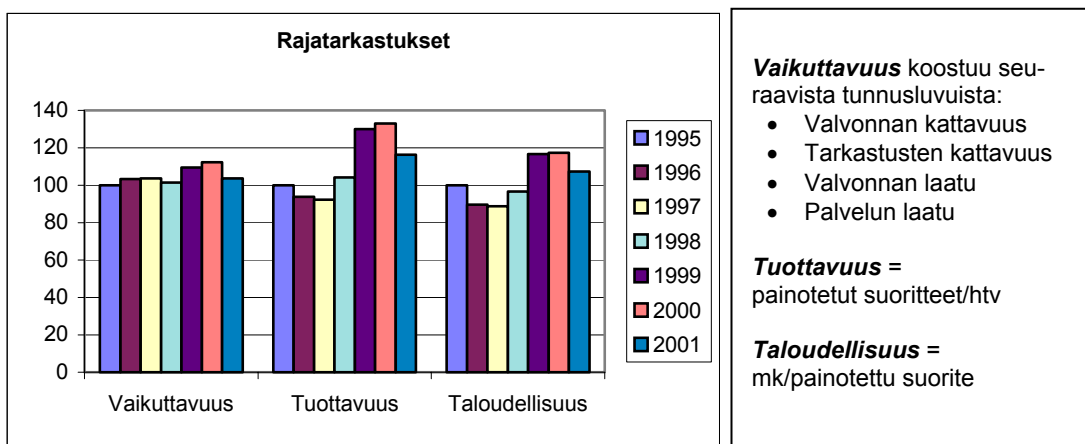
Vaikuttavuuden, tuottavuuden ja taloudellisuuden perusteella laskettu rajavalvonnan tuloksellisuus kasvoi 82 % seurantajaksolla. Eniten kasvoi tuottavuus eli 136 % ja toiseksi eniten taloudellisuus eli 118 %. Myös vaikuttavuus parantui seurantajaksolla 37 %. Voimakkaimmin tuloksellisuus kasvoi vuonna 2001.

Rajavalvonnan tulosalueen pysyvissä tavoitteissa onnistuttiin pääsääntöisesti. Valtakunnan rajojen valvontaa lisättiin voimakkaasti erityisesti merialueella kiinteää valvontaa lisäämällä. Maa-rajoiden valvontaa jouduttiin vähentämään, kun henkilöstöä kohdennettiin rajatarkastuksiin, jonka johdosta erityisesti partiointia vähennettiin. Rajatapahtumat tutkittiin ja selvitettiin koko seurantajakson ajan tavoitteiden mukaisesti tehokkaasti ja nopeasti muutamaa poikkeustilannetta lukuun ottamatta. Rajavalvonnan tuottavuus ja taloudellisuus kasvoivat tasaisesti ja vuonna 2001 erityisen nopeasti.

Lievä epäonnistuminen tapahtui tilanteiden hallinnassa, jossa tunnusluvut hieman laskivat seurantaajaksolla. Tämä johtui maarajojen osalta vähentyneestä partioinnista ja merialueella jälkikäteen ilmitulleista huviveneiden luvattomista rajanylityksistä. Valvonnan kattavuuden lisääntymisen tulisi tehostaa rajatapahtumien havaitsemista ja näin edesauttaa rajatapahtumien estämistä. Yhteiskunnallisesti tärkeintä on, että rajatapahtumat havaitaan tehokkaasti ja nopeasti. Jos valvonnan kattavuutta lisätään tulisi tilanteiden hallinnan eli estäminen ja havaitseminen myös tehostua.

Vuonna 2000 Schengen -tarkastuskomiteat arvioivat Suomen rajavalvonnan järjestelyt erinomaisiksi ja esimerkillisiksi. Laittoman maahantulon tilanne Suomen itärajalla on eurooppalaisittain poikkeuksellisen rauhallinen. Asiantuntijat arvioivat, että laitton maahantulo Suomen itärajalla voi lisääntyä Suomesta riippumattomista syistä ja resurssien lisäämiseen on varauduttava vastaamaan heikentyvään rajatilanteeseen.

4.2. Rajatarkastukset



Tämän tulosalueen pysyvinä tavoitteina on valvoa kaikki liikenne ulko- ja sisärajoilla ja suorittaa rajatarkastukset ulkorajalla kaikille matkustajille. Sisärajaliikennettä oli vuosina 1995 – 2000 Pohjoismaiden välinen rajanylitysliikenne, josta tavoitteena oli tarkastaa 1–5 %. Valvonnan laadullisina tavoitteina on kyetä kattavasti paljastaa rajanylitysliikenteestä puutteelliset maahantulo- ja maastalähtöedellytykset, rikokset tai rikkomukset. Palvelun laatutavoitteena on maarajojen rajanylityspaikoilla ja lentoasemilla enintään 15 min odotusaika ja satamissa enintään 60 min odotusaika. Rajatarkastukset tulee järjestää tuottavasti ja taloudellisesti. Tavoitteiden toteutusta mitataan tässä yhteydessä esiin tulevilla tunnusluvuilla.

Vuodelle 2001 ei asetettu tuloksellisuustavoitteita, koska sisärajarakastusten lakkauttaminen muutti tuloksellisuuden laskennan perusteita merkittävästi. Sisärajaliikenteen valvonta lopetettiin Schengenin sopimuksen täysimääräisen soveltamisen myötä, minkä takia vuoden 2001 sisärajan valvonnan kattavuusluvut eivät ole vertailukelpoisia muiden vuosien kanssa. Tämän takia vuoden 2001 tunnuslukuja ei analysoida tässä yhteydessä, vaan tietyiltä osin tuloksellisuutta tarkastellaan 1995 – 2000.

4.2.1. Vaikuttavuus

Rajatarakastusten tulosalueen vaikuttavuus koostuu valvonnan kattavuus, tarkastusten kattavuus, valvonnan laatu ja palvelun laatu tunnusluvuista.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Vaikuttavuus [IND]	100	103	104	101	109	112	104

Vaikuttavuus nousi tasaisesti vuoteen 2000 asti. Vaikuttavuus heikkeni hieman vuonna 1998, koska henkilöliikenteen valvonnan kattavuus ja tarkastusten kattavuus laskivat.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Valvonnan kattavuus [IND]	100	106	104	97	95	103	61
Ulkoraja [%] [ABS]	100 %	99 %	99 %	95 %	94 %	98 %	98 %
Maahantulo [ABS]	100 %	100 %	100 %	100 %	96 %	98 %	98 %
Maastalähtö [ABS]	100 %	99 %	99 %	90 %	93 %	98 %	98 %
Sisäraja [%] [ABS]	81 %	93 %	89 %	82 %	77 %	88 %	43 %
Maahantulo [ABS]	84 %	94 %	98 %	96 %	93 %	94 %	44 %
Maastalähtö [ABS]	78 %	91 %	80 %	67 %	62 %	83 %	42 %

Valvonnan kattavuus tunnusluku koostuu ulkorajan ja sisärajan maahantulo- ja maastalähtövalvonnan tunnusluvuista. Valvonnan kattavuustunnusluvun myönteinen kehitys kääntyi laskuun vuosiksi 1998 ja 1999, jolloin ulko- ja etenkin sisärajan valvonnan kattavuus laski. Vuonna 2000 tilanne parani ennalleen.

Valvonnan kattavuuden väheneminen johtui selkeämmin noina vuosina nimenomaan sisärajan maasta lähtevän henkilöliikenteen valvonnan kattavuuden laskusta. Tähän pääsyyntä oli pääkaupunkiseudun rajatarakastushenkilöstön tilapäinen resurssipula ja Helsinki Vantaan lentoaseman terminaalijärjestelyt, jonka seurauksena lähtevää henkilöliikennettä ei kyetty tuolloin valvomaan entiseen tapaan.

Valvomatonta sisärajaliikennettä oli lähes yksinomaan Helsingin satamassa vuosina 1995 ja 1996. Sisärajaliikennettä jätettiin vuonna 1999 lisääntyvässä määrin valvomatta lähestyttäessä Schengen aikakautta.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Tarkastusten kattavuus [IND]	100	112	106	103	130	132	132
Ulkoraja [%] [ABS]	100 %	98 %	99 %	94 %	94 %	98 %	98 %
Maahantulo [ABS]	100 %	98 %	99 %	99 %	96 %	98 %	98 %
Maastalähtö [ABS]	100 %	98 %	99 %	90 %	93 %	98 %	98 %
Sisäraja [%] [ABS]	3 %	4 %	3 %	11 %	26 %	35 %	5 %
Maahantulo [ABS]	3 %	5 %	4 %	20 %	34 %	35 %	6 %
Maastalähtö [ABS]	2 %	3 %	2 %	1 %	18 %	36 %	5 %

Tarkastusten kattavuus tunnusluku nousi 32 % seurantajaksolla, vaikka vuosina 1997 ja 1998 oli lievää laskua.

Ulkorajan tarkastusten kattavuutta pidettiin hyvin yllä Schengenin sopimuksen käyttöönottoon valmistauduttaessa. Ulkorajan maastalähdöt ja maahantulot tarkastettiin eräitä vähäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta. Vuosina 1997 - 1999 muutamia huvialuksia poistui maasta käymättä passintarkastuksessa luullen Viron viisumivapauden myötä myös passintarkastusten poistuneen. Vuonna 1998 lähtevästä ulkorajaliikenteestä jäi 10 % tarkastamatta. Tähän vaikutti Helsingin passintarkastusosaston henkilöstövoimavarojen niukkuus sekä laivaliikenteen ajallinen päällekkäisyys, kun matkustajalaivojen samaan aikaan satamaan saapuminen ja lähteminen ruuhkautti rajatarkastuksen. Vuonna 2000 rajanylitysliikenteen tarkastusten kattavuus ulkorajalla lisääntyi erityisesti maastalähtöliikenteessä, mikä johtui pääasiassa Helsinki-Vantaan lentoasemalla 1.7.1999 aloitetuista lähtevän liikenteen rajatarkastuksista.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Valvonnan laatu [IND]	100	95	103	103	101	102	103
Valvonnan laatu [%]	97 %	92 %	100 %	99 %	98 %	99 %	100 %
Havaitut rikkeet	6 026	5 839	8 259	10 033	10 807	11 636	10 359
Jälkikäteen ilmoitellut rikkeet	49	57	3	8	21	9	4

Valvonnan laatu pysyi lähes ennallaan koko jakson. Valvonnan laatu oli alhaisimmillaan vuonna 1996, jolloin jälkikäteen ilmoituli aikaisempaa enemmän henkilöitä, jotka olivat läpäisseet rajatarkastuksen puutteellisilla maahantuloedellytyksillä. Valvonnan laatu parani vuonna 1997, koska rikkomuksia tai rikoksia havaittiin aikaisempaa enemmän ja jälkikäteen ilmoitulleita tapauksia oli aikaisempaa vähemmän. Valvonnan laadun tunnusluvun luotettavuuden kannalta on oleellista, että havaitsematta on voinut jäädä tilastoitua enemmänkin rikoksia tai rikkeitä, koska valvonnan laadun tunnusluvuissa ei luonnollisestikaan näy rikokset tai rikkeet jotka eivät ole tulleet ilmi.

Jälkikäteen ilmoitulleiksi tilastoitiin vain ne tapaukset, jotka voitiin todistaa tapahtuneen rajavartiolaitoksen valvomalla rajanylityspaikalla.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Palvelun laatu [IND]	100	100	100	100	100	100	100
Palvelun laatu [%] [ABS]	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Odotusaika meri [min]	22	21	15	21	21	21	23
Odotusaika maa [min]	4	3	3	4	4	6	4

Palvelun laatu pysyi lähes ennallaan koko seurantajakson ajan. Asiakkaiden odotusaika merirajalla oli 15 – 23 minuuttia sekä maarajalla ja lentoasemilla 3 – 6 minuuttia.

4.2.2. *Tuottavuus*

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Tuottavuus [IND]	100	94	92	104	130	133	116
Tuottavuus [ABS]	54 584	51 223	50 343	56 907	70 999	72 610	63 474
Painotetut suoritteet [1000 kpl]	33 754	39 612	42 563	54 344	71 544	80 895	68 863
Työvoima [htv]	618	773	845	955	1 008	1 114	1 085

Tuottavuus mittaa kuinka monta painotettua rajatarkastussuoritetta (tarkastukset, tutkinnat ja jatkotoimenpiteet jne.) yhdellä henkilötyövuodella kyetään tuottamaan. Suoritteet on painotettu sen mukaan kuinka paljon niiden tuottamiseen kuluu aikaa.

Tuottavuus nousi vuoteen 2000 asti (+33 %). Laskua oli vuosina 1996 ja 1997, koska rajatarkastusten työpanoksen kasvu oli voimakkaampaa kuin suoritteiden lisääntyminen. Tämä johtui siitä, että vilkkaimmilla rajanylityspaikoilla jouduttiin vertailuvuonna 1995 toimimaan vajaamiehityksellä. Henkilöstövajaus vilkkaimmilla rajanylityspaikoilla korjattiin rekrytoinnin ja pysyvien siirtojen sekä tilapäisten komennusten avulla vuosina 1996 – 1997. Vuonna 1998 tuottavuus parani Helsinki-Vantaan lentoaseman rajatarkastusten siirryttyä rajavartiolaitokselle ja loppusuoritteiden lisääntyttyä työpanoksen kasvua voimakkaammin. Myös vuosina 1999 ja 2000 tuottavuus parani, koska voimakkaasti lisääntyneet loppusuoritteet kyettiin tuottamaan suhteessa vähemmän kasvaneella henkilöstömäärällä. Kasvu oli vuonna 2000 maltillista, koska tulosalueella käytettiin noin 100 henkilön työpanos enemmän kuin edellisellä vuonna.

Taloudellisuus

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Taloudellisuus [IND]	100	90	89	97	117	117	107
Taloudellisuus [mk / painotettu suorite] [ABS]	4,74	5,29	5,34	4,90	4,06	4,04	4,42
Painotetut suoritteet	33 754	39 612	42 563	54 344	71 544	80 895	68 863
Menot [1 000 mk] (v.95 mr)	160 045	209 355	227 245	266 342	290 687	326 789	304 295

Taloudellisuus mittaa kuinka monta markkaa yksi rajatarkastussuorite maksaa.

Taloudellisuus parani seurantajakson aikana, mutta vuonna 1996 se laski, koska tulosalueen menot kasvoivat suhteessa enemmän kuin loppusuoritteiden määrä. Syy oli sama kuin tuottavuuden laskussa, eli vertailuvuonna 1995 vilkkaimmilla rajanylityspaikoilla jouduttiin toimimaan vajaamiehityksellä. Taloudellisuus kasvoi vuosina 1998 ja 1999, koska Helsinki-Vantaan lentoasemalla aloitetut tarkastukset lisäsivät loppusuoritteita voimakkaasti. Tulosalueen kustannukset kasvoivat vuonna 2000 samassa suhteessa kuin tehdyt tarkastukset.

4.2.4. Tuloksellisuus

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Tuloksellisuus [IND]	100	98	97	101	116	119	108
Vaikuttavuus [IND]	100	103	104	101	109	112	104
Tuottavuus [IND]	100	94	92	104	130	133	116
Taloudellisuus [IND]	100	90	89	97	117	117	107

Vaikuttavuuden, tuottavuuden ja taloudellisuuden perusteella laskettu rajatarkastusten tuloksellisuus parani vuosien 1995 – 2000 aikana 19 %. Erityisesti tuottavuus kasvoi. Lievä tuloksellisuuden laskutrendi ajoittui vuosiin 1996 ja 1997, jolloin tuottavuus ja taloudellisuus laskivat vaikuttavuuden samalla hieman kasvaessa.

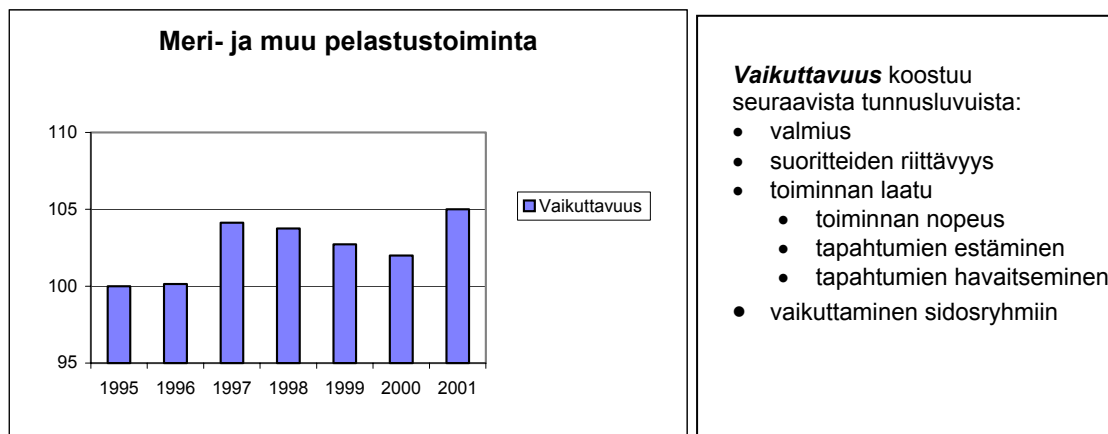
Rajavartiolaitos kykeni sopeuttamaan toimintansa uuteen toimintaympäristöön hyvin. Toiminnan painopistettä siirrettiin koko seurantajakson ajan pääkaupunkiseudulle ja vilkkaimmille rajanylityspaikoille. Voimavaroja kohdennettiin henkilöiden rajatarkastuksiin rajaliikenteen voimakkaan kasvun sekä Schengenin sopimuksen asettamien vaatimusten takia.

Vuonna 2001 tuloksellisuus laski odotetusti Schengenin sopimuksen voimaanastumisen seurauksena sisärajalikenteen valvonnan lopettamisen myötä ollen kuitenkin parempi kuin kertaakaan ennen vuotta 1999. Nousua vuodesta 1995 oli 8 %.

Tavoitteiden saavuttamisessa onnistuttiin seurantajaksolla hyvin. Rajatarkastusten kattavuus ulkorajalla oli tavoitteiden mukaista. Sisärajalla tarkastusten kattavuustavoite ylitettiin. Lähes jatkuva valvonta ylläpidettiin. Valvonnan laadullisiin tavoitteisiin sisältyvät maahantulo- ja maas- talähtöpuutteet sekä rikokset tai rikkomukset pääsääntöisesti havaittiin. Palvelun laatuavoitteet saavutettiin ja keskimääräiset odotusajat olivat selkeästi alhaisempia kuin asetettu tavoite.

Syksyllä 2000 suoritetun Schengen -tarkastuksen raportin mukaan Suomen rajatarkastukset hoidetaan hyvin, vaikkakin minimitasolla.

4.3. Meripelastus



Meripelastustulosalueen pysyvinä tavoitteina on ylläpitää jatkuvaa meripelastuspalvelun johtamis- ja viestitusvalmiutta. Kaikille hätätilanteisiin joutuneille on kyettävä osoittamaan apua. Tavoite ei kuitenkaan edellytä, että kaikki hädässä olevat kyettäisiin pelastamaan ihmishenkien menetyksiltä. Toiminnan laadullisina tavoitteina on, että hätätilanteissa apu kyetään saamaan kohdealueelle mahdollisimman nopeasti ja että onnettomuuksia kyettäisiin itse estämään tai havaitsemaan. Sidoryhmiin tulee vaikuttaa harjoituksilla, koulutuksella ja tiedottamisella toimivan meripelastusjärjestelmän ylläpitämiseksi.

Meripelastuksen tuloksellisuuteen lasketaan vain vaikuttavuusluvut, koska tuottavuutta ja taloudellisuutta ei aseteta pelastus- ja avustustoimintaa ohjaaviksi tekijöiksi. Meripelastustilanteessa voimavaroja käytetään aina hätätilanteiden edellyttämä määrä. Tavoitteen toteutumista mitataan tässä yhteydessä esiin tulevilla tunnusluvuilla.

4.3.1. Vaikuttavuus

Meripelastuksen tulosalueen vaikuttavuus koostuu valmius, suoritteiden riittävyys , toiminnan laatu ja vaikuttaminen sidosryhmiin tunnusluvuista.

Seurantajaksolla meripelastuksen vaikuttavuus kasvoi, mutta vuosina 1999 ja 2000 vaikuttavuus hieman laski edellisestä vuodesta. Eniten vaikuttavuus kasvoi vuosina 1997 ja 2001 verrattuna edelliseen vuoteen.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Vaikuttavuus [IND]	100	100	104	104	103	102	105

Valmius ja suoritteiden riittävyys pysyivät maksimitasollaan koko seurantajakson. Johtamis- ja viestitysvalmius oli katkeamaton ja jokaiselle hädässä olevalle kyettiin osoittamaan apua.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Valmius [%]	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Suoritteiden riittävyys [%]	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Vaikuttaminen sidosryhmiin pysyi lähes samana koko jakson. Vain vuonna 1995 tunnusluku oli matalampi kuin seurantajakson muina vuosina.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Vaikuttaminen sidosryhmiin [IND]	100	110	110	110	110	110	110
Painotetut suoritteet	366	836	726	1 288	1 374	1 428	1 400

Toiminnan laatu koostuu toiminnan nopeus, tapahtumien estäminen ja havaitseminen alatun-
nusluvuista. Toiminnan laatu kasvoi 12 %, vaikka kehitys oli ailahtelevaa.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Toiminnan laatu [IND]	100	96	111	109	106	101	112
Toiminnan nopeus [Apuhätä-tilanteissa kohdealueella < 1 h %] [ABS]	97 %	97 %	98 %	98 %	98 %	98 %	98 %
Tapahtumien estäminen [%] [ABS]	0,6 %	0,4 %	1,4 %	1,3 %	0,7 %	0,5 %	1,5 %
Tapahtumien havaitseminen [%] [ABS]	0,3 %	0,2 %	0,4 %	0,2 %	0,9 %	0,5 %	0,4 %

Meripelastustoiminta nopeus pysyi hyvällä tasolla koko seurantajakson ajan. Apua kyettiin toimittamaan hätätilanteisiin lähes tavoitteen mukaisesti.

Tapahtumien estäminen parani seurantajaksolla, vaikka lieviä notkahduksia alaspäin oli vuosina 1996, 1999 ja 2000. Vuosien 1999 ja 2000 laskuun oli syynä, ettei kylmän veneilykesän takia estettyjä merionnettomuuksia kertynyt yhtä paljon kuin huippuvuosina 1997 ja 1998. Vuonna 1997 oli erityisen vilkas ja lämmin veneilykesä, mikä lisäsi huomattavasti suoritteita merialueella. Vuonna 2001 estettyjen merionnettomuuksien määrä lisääntyi ollen koko seurantajakson korkein.

Tapahtumien havaitsemisen kehitystrendi oli aaltoileva. Vuonna 2001 tunnusluku oli hieman vahvistunut vuodesta 1995. Tapahtumia havaittiin seurantajaksolla eniten vuosina 1999 ja 2000.

4.3.2. *Tuottavuus*

Tuottavuus mittaa kuinka monta henkilötyövuotta keskimäärin yhtä meripelastus- tai harjoitustapahtumaa varten tarvitaan. Yhdellä henkilötyövuodella kyettiin hoitamaan keskimäärin 52 meripelastus- tai harjoitustapahtumaa seurantajakson aikana.

4.3.3. *Taloudellisuus*

Taloudellisuus mittaa kuinka paljon keskimäärin yksi meripelastus- tai harjoitustapahtuma maksaa. Seurantajaksolla yhden meripelastus- tai harjoitustapahtuman keskimääräinen hinta oli 5 518 mk

4.3.2. *Tuloksellisuus*

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Tuloksellisuus [IND]	100	100	104	104	103	102	105

Vaikuttavuuden perusteella laskettu meripelastuksen tuloksellisuus parantui seurantajaksolla, mutta tuloksellisuus laski edellisestä vuodesta vuosina 1999 ja 2000. Tuloksellisuuden muutokset johtuivat toiminnan laadun tunnuslukujen muutoksista.

Meripelastukselle asetetuissa pysyvissä tavoitteissa onnistuttiin hyvin. Jatkuvaa meripelastuspalvelun johtamis- ja viestitysvalmiutta kyettiin ylläpitämään ja apua osoitettiin tehokkaasti ja nopeasti. Merionnettomuuksia kyettiin estämään ja havaitsemaan merialueella tehostuneen ra-

Vaikuttavuus [IND]	100	100	99	100	100	99	100
---------------------------	------------	------------	-----------	------------	------------	-----------	------------

Koulutettavuus laski hieman seurantajakson aikana ja alhaisimmillaan se oli vuosina 1999, 2000 ja 2001. Koulutettavuus vaihteli seurantajakson aikana välillä 91 % – 95 %.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Koulutettavuus [IND]	100	99	98	98	96	96	97
Koulutettavuus [%] [ABS]	95 %	94 %	93 %	94 %	91 %	92 %	92 %
Varusmiehet [IND]	100	98	95	95	91	92	94
Varusmiehet [%] [ABS]	93 %	91 %	88 %	88 %	85 %	85 %	88 %
Reserviläiset [IND]	100	104	102	102	104	103	105
Reserviläiset [%] [ABS]	98 %	97 %	98 %	99 %	98 %	98 %	97 %

Muutokset johtuvat pääasiassa varusmiesten koulutettavuustunnuslukujen vaihteluista (85 % – 93 %) reserviläisten koulutettavuuden pysyessä lähes vakiona (97 % – 99 %). Tähän on syynä se, että varusmiespalvelu on reserviläisten kertausharjoituksia pidempi ja asepalveluksen keskeyttäminen on luonnollisesti yleisempää kuin reserviläisillä. Varusmiesten koulutettavuus laski seurantajakson aikana ja alhaisimmillaan se oli vuosina 1999 ja 2000. Reserviläisten koulutettavuus pysyi lähes samalla tasolla koko seurantajakson ajan, vaikka pieniä notkahduksia alaspäin oli vuosina 1996 ja 2001. Korkeimmillaan reserviläisten koulutettavuus oli vuonna 1998.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Sijoitettavuus [IND]	100	102	100	101	102	101	102
Sijoitettavuus [%] [ABS]	95 %	97 %	95 %	96 %	97 %	96 %	98 %
Varusmiehet [IND]	100	104	102	102	104	103	105
Varusmiehet [%] [ABS]	91 %	94 %	93 %	93 %	94 %	94 %	96 %
Reserviläiset [IND]	100	100	100	101	101	100	99
Reserviläiset [%] [ABS]	100 %	99 %	98 %	100 %	100 %	98 %	99 %

Sijoitettavuus nousi lievästi seurantajaksolla ja liikkui vaihteluvälillä 95 % – 98 %. Pienet notkahdukset ajoittuivat vuosiin 1997 ja 2000. Varusmiesten sijoitettavuus (91 % – 96 %) nousi lähes tasaisesti seurantajakson aikana. Reserviläisten sijoitettavuus (98 % – 100 %) pysyi lähes samalla tasolla koko seurantajakson ajan ollen parempi kuin varusmiesten sijoitettavuus. Tämä johtui siitä, että reserviläiset oli jo kertaalleen valittu soveliaiksi rajajoukkoihin, mutta varusmiesten osalta valinta oli ensimmäinen.

Puolustusvoimissa viiden viimeisen vuoden aikana varusmiesten koulutettavuusprosenttien keskiarvo oli 82 %, joka oli 5 prosenttiyksikköä huonompi kuin rajavartiolaitoksen varusmiesten koulutettavuusprosenttien keskiarvo vastaavana aikana. Puolustusvoimien kouluttamien varus-

miesten sijoitettavuusprosentin keskiarvo oli neljänä viimeisenä vuonna 76 %, joka oli 8 prosenttiyksikköä huonompi kuin rajavartiolaitoksen kouluttamien varusmiesten sijoitettavuusprosenttien keskiarvo vastaavana aikana. Rajavartiolaitoksen varusmiehiksi pyritään valitsemaan vain parasta ainesta ikäluokasta, mikä ainakin osittain selittää hyvän koulutettavuuden ja sijoitettavuuden. Reserviläisten koulutusprosentti oli puolustusvoimissa kolmen viimeisen vuoden aikana keskimäärin 89 %, joka oli 9 prosenttiyksikköä huonompi kuin rajavartiolaitoksen kouluttamien reserviläisten sijoitettavuusprosenttien keskiarvo vastaavana aikana.

4.4.2. Tuottavuus

Tuottavuus mittaa kuinka monta koulutusvuorokautta keskimäärin yksi henkilötyövuosi tuottaa.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Tuottavuus [IND]	100	99	106	115	116	122	110
Tuottavuus [vrk / htv] [ABS]	813	807	860	934	946	989	895
Koulutusvrk:t yhteensä	144 174	139 759	127 758	130 631	134 647	135 279	142 622
Varusmiehet	133 805	130 269	122 564	130 420	133 289	130 225	134 737
Reserviläiset	10 369	9 490	5 194	211	1 358	5 054	7 885
Henkilötyövuodet	177	173	149	140	142	137	159

Tuottavuus nousi seurantajaksolla lähes tasaisesti vuoteen 2000 asti, mutta vuonna 2001 se laski selvästi edellisestä vuodesta. Tuottavuuden nousun pääsyyinä oli, että sotilaallisen maanpuolustuksen työpanosta vähennettiin suhteessa enemmän kuin koulutusvuorokausia seurantajakson aikana. Henkilötyövuodet laskivat lähes tasaisesti vuoteen 2000 asti, jonka jälkeen vuonna 2001 ne nousivat. Seurantajaksolla työvoima vähentyi 18 henkilötyövuotta (–10 %). Koulutusvuorokaudet laskivat vuodesta 1995 vuoteen 1997 asti, jonka jälkeen ne lisääntyivät vuosittain saavuttamatta kuitenkaan vuoden 1995 tasoa. Seurantajaksolla koulutusvuorokaudet laskivat 1 552 koulutusvuorokautta (–1,1 %). Tuottavuus nousi noin 10 % seurantajakson aikana.

Vuonna 2001 tuottavuuden laskuun oli syynä tulosalueelle käytetyn työpanoksen lisääntyminen suhteessa enemmän kuin koulutusvuorokaudet. Tämä johtui muun muassa lisääntyneistä kertausharjoituksista, jotka sitovat huomattavasti varusmieskoulutusta enemmän omaa henkilöstöä. Reserviläisten koulutusta lisättiin vuonna 2001 erityisesti Kaakkois-Suomen, Kainuun ja Lapin rajavartiostoissa sekä Saaristomeren ja Pohjanlahden merivartiostoissa.

4.4.3. Taloudellisuus

Taloudellisuus mittaa kuinka paljon yksi koulutusvuorokausi keskimäärin maksaa.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Taloudellisuus [IND]	100	95	102	107	104	107	102
Taloudellisuus [mk / vrk] [ABS]	318	335	313	299	305	297	313
Koulutusvuorokaudet yhteensä	144 174	139 759	127 758	130 631	134 647	135 279	142 622
Menot [1 000 mk] (v. 95 mr)	45 902	46 867	39 946	38 996	41 058	40 123	44 690

Vuosina 1996, 1999 ja 2001 taloudellisuus laski edellisestä vuodesta, koska menot lisääntyivät suhteessa enemmän kuin koulutusvuorokaudet. Vuonna 1996 koulutusvuorokaudet lisääntyivät menojen ohella. Taloudellisuus parani erityisesti vuosina 1998 ja 2000, jolloin koulutusvuorokausien lisääntymisestä huolimatta kustannukset vähenivät edellisestä vuodesta.

Taloudellisuus nousi lievästi seurantajakson aikana, vaikka vuosittaista aaltoliikettä oli hieman. Koulutusvuorokauden hinta halpeni seurantajaksolla 2 %. Vuonna 1996 koulutusvuorokauden hinta oli kalleimmillaan eli 335 mk ja vuonna 2000 se oli halvimmillaan eli 297 mk. Puolustusvoimissa varusmieskoulutusvuorokauden hinta oli kahden viimeisen vuoden aikana keskimäärin 219 mk ja reserviläisvuorokauden hinta keskimäärin 642 mk vuodessa. Tässä yhteydessä on huomattava, että poiketen puolustusvoimista rajavartiolaitoksessa kustannukseksi vyörytetään myös sisäisten toimintojen osuus kokonaisuudessaan (esim. hallinto).

4.4.4. Tuloksellisuus

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Tuloksellisuus [IND]	100	100	100	102	102	102	101
Vaikuttavuus [IND]	100	100	99	100	100	99	100
Tuottavuus [IND]	100	99	106	115	116	122	110
Taloudellisuus [IND]	100	95	102	107	104	107	102

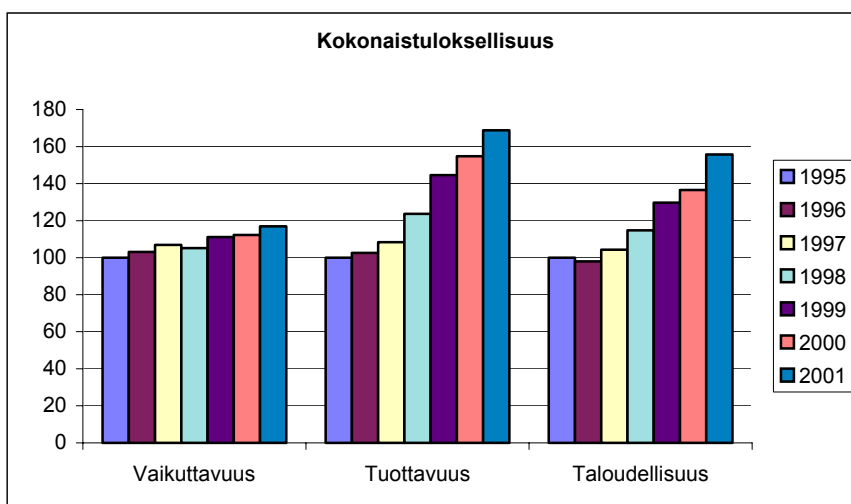
Vaikuttavuuden, tuottavuuden ja taloudellisuuden perusteella laskettu sotilaallisen maanpuolustuksen tuloksellisuus parani lievästi seurantajaksolla. Tuloksellisuutta paransivat eniten tuottavuus ja taloudellisuus. Erityisesti tuottavuus kasvoi, vaikka seurantajakson viimeisenä vuotena oli selkeää laskua. Sama laskutrendi oli myös taloudellisuudessa vuonna 2001. Vaikuttavuus pysyi lähes ennallaan koko seurantajakson ajan.

Merkittävimmin tuottavuuden ja taloudellisuuden vaihteluun vaikutti kertausharjoitusten määrien muutokset. Kertausharjoitusvuorokausi vaatii huomattavasti varusmieskoulutusvuorokautta enemmän henkilötyöpanosta, koska kertausharjoituksiin osallistuu huomattava määrä vakinaista henkilöstöä. Kertausharjoitusten vähentyessä tunnusluvut paranevat ja päinvastoin.

Tuottavuuden ja taloudellisuuden luotettavuutta arvioitaessa on syytä todeta, että työajan seuranta tehtiin otantana vuosina 1995 – 1999 maaliskuis-, heinä- ja marraskuussa. Jos kertausharjoitukset sattuivat otantakuukausille, työtunteja kertyi seurantaan liikaa ja jos kertausharjoitukset eivät sattuneet näille kuukausille, tunteja kertyi liian vähän. Jotta luvut olisivat luotettavia vuositaso- tarkastelussa, tehtiin niihin tarvittavat korjaukset, joissa työtunnit jaettiin tasaisesti koko vuodelle. Korjaukset olivat välttämättömiä, koska työtunnit ja rahat kohdennettiin tietyille tulosalueelle työajankäytön seurannan perusteella ja korjaukset varmistivat lähtötietojen luotettavuuden.

Sotilaalliselle maanpuolustukselle asetetuissa pysyvissä tavoitteissa onnistuttiin hyvin. Asevelvolliset pystyttiin kouluttamaan keskimäärin 93 % sotilaallisen maanpuolustustehtäviin soveltuviksi ja keskimäärin 96 % koulutetuista pystyttiin sijoittamaan rajajoukkoihin. Verrattuna puolustusvoimien vastaaviin lukuihin rajavartiolaite onnistui koulutettavuus- ja sijoitettavuustunnuksissa hyvin viimeisten vuosien aikana. Koulutuksen tuottavuus ja taloudellisuus kasvoi seurantajakson aikana, vaikka kumpikin hieman laski seurantajakson viimeisenä vuonna edellisestä vuodesta. Erityisesti tuottavuus lisääntyi.

4.5. Rajavartiolaitekokonaistuloksellisuus



Tuloksellisuuden laskentajärjestelmässä rajavartiolaitoksen lakisääteisten tehtävien kokonaistuloksellisuus eli kokonaistuloksellisuus lasketaan kunkin tulosalueen vaikuttavuus-, tuottavuus- ja taloudellisuustunnusluvuista.

4.5.1. Kokonaisvaikuttavuus

Kokonaisvaikuttavuus on rajavalvonnan, rajatarkastusten, meripelastuksen ja sotilaallisen maanpuolustuksen vaikuttavuuksien painotettu summa.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Kokonaisvaikuttavuus [IND]	100	103	107	105	111	112	117

Kokonaisvaikuttavuus parani seurantajaksolla 17 %. Kokonaisvaikuttavuus hieman heikkeni edellisestä vuodesta vain vuonna 1998. Eniten kokonaisvaikuttavuus kasvoi vuonna 1999.

Eniten vaikuttavuus parani rajavalvonnan tulosalueella eli 37 %. Kasvun suurin syy oli valvonnan kattavuuden kasvu erityisesti merialueella teknisen valvonnan voimakkaan lisäämisen ja teknisen toimivuuden parantamisen seurauksena. Vuonna 1998 rajavälvonnan vaikuttavuus laski hieman, koska kylmän ja sateisen kesän seurauksena rajavälvonnan vesiliikennetarkastukset jäivät vähäisiksi verrattuna edellisen vuoden erittäin lämpimään kesään.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Rajavalvonnan vaikuttavuus [IND]	100	104	113	111	118	118	137
Rajatarkastusten vaikuttavuus [IND]	100	103	104	101	109	112	104
Meripelastuksen vaikuttavuus [IND]	100	100	104	104	103	102	105
Sotilaallisen maanpuolustuksen vaikuttavuus [IND]	100	100	99	100	100	99	100

Rajatarkastuksen vaikuttavuus parani seurantajaksolla, vaikka tunnusluku heikkeni sisärajatarkastusten lakkauttamisen takia vuonna 2001. Vaikuttavuus heikkeni hieman myös vuonna 1998. Syynä oli henkilöliikenteen valvonnan ja tarkastusten kattavuuden lasku Helsingin satamassa. Rajatarkastustulosalueen vaikuttavuus parani vuonna 1999 ja 2000, kun säädösten mukaiset lähtevän liikenteen rajatarkastukset aloitettiin Helsinki-Vantaan lentoasemalla.

Meripelastuksen vaikuttavuus parani seurantajaksolla tosin hieman ailahdellen. Sotilaallisen maanpuolustuksen vaikuttavuus pysyi lähes ennallaan.

4.5.2. Kokonaistuottavuus

Kokonaistuottavuus on rajavalvonnan, rajatarkastusten ja maanpuolustuksen tuottavuuksien painotettu summa.

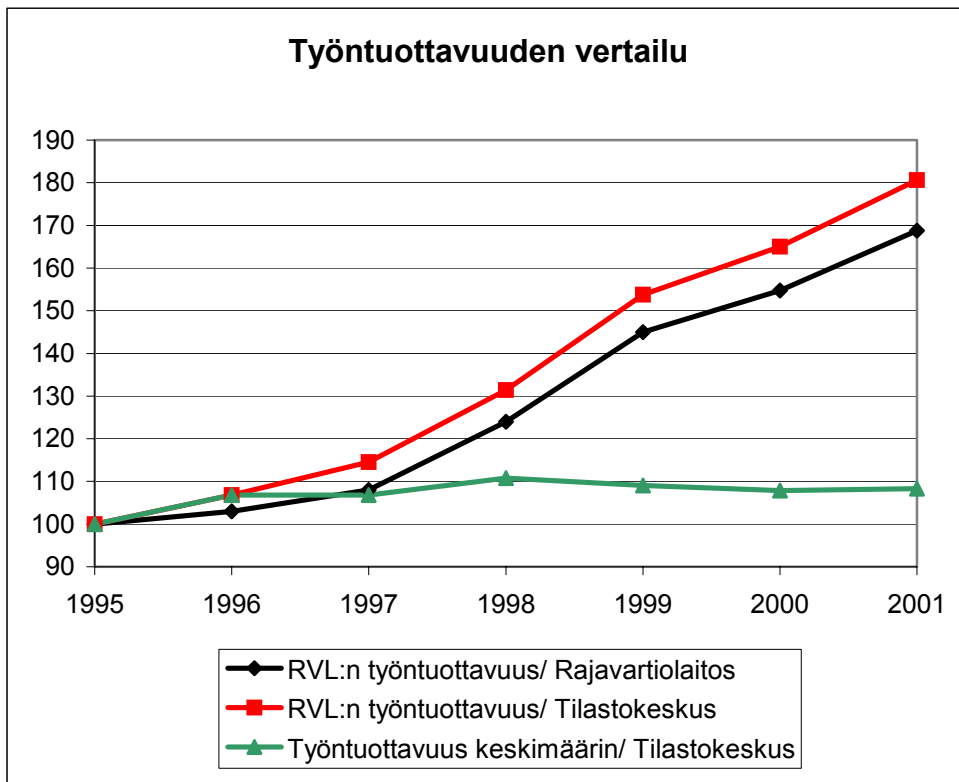
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Kokonaistuottavuus [IND]	100	103	108	124	145	155	169

Kokonaistuottavuus kasvoi seurantajaksolla voimakkaasti eli 69 %. Vuonna 1999 kokonaistuottavuus kasvoi eniten edellisestä vuodesta.

Erityisesti rajavalvonnan tuottavuus parani seurantajaksolla eli 136 %. Rajatarkastusten tuottavuus laski odotetusti vuonna 2001 Schengenin sopimuksen seurauksena ollen edelleen 16 % korkeampi kuin vuonna 1995. Myös sotilaallisen maanpuolustuksen tuottavuus parani seurantajaksolla.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Rajavalvonnan tuottavuus [IND]	100	112	125	145	166	185	236
Rajatarkastusten tuottavuus [IND]	100	94	92	104	130	133	116
Sotilaallisen maanpuolustuksen tuottavuus [IND]	100	99	106	115	116	122	110

Kokonaistuottavuuden kasvun pääsyyinä oli se, että tulosalueiden voimakkaasti lisääntyneet loppusuoritteet kyettiin tuottamaan rajavartiolaitoksen henkilöstömäärää samanaikaisesti vähentämällä. Erityisesti rajavalvonnan tulosalueella valvonnan kattavuutta parannettiin kiinteää valvontaa lisäämällä, samalla kun partiointia vähennettiin. Kokonaistuottavuus parani vuonna 1998 tunnusluvuista voimakkaimmin, koska Helsinki-Vantaan lentoaseman rajatarkastukset siirtyivät tuolloin rajavartiolaitoksen vastuulle ja samaan aikaan rajavartiolaitoksen henkilötyövuosikertymä kokonaisuutena väheni huolimatta lisääntyvistä suoritteista.



Tilastokeskus seuraa valtion sekä kuntien virastojen ja laitosten tuottavuuskehitystä vuosittain ja tekee tuottavuuslaskelmat julkisen toiminnan tuottavuustilastoon vuosittain. Työntuottavuuden vertailu kaaviosta (ks seuraava sivu) käy ilmi, että Tilastokeskuksen laskelmien mukaan rajavartiolaitoksen työntuottavuusindeksi oli seurantajaksolla korkeampi kuin rajavartiolaitoksen oman laskelman mukaan. Tämä tukee rajavartiolaitoksen laskelmien luotettavuutta. Tilastokeskuksen laskelma valtion ja kuntien virastojen ja laitosten työntuottavuudesta keskimäärin jää selvästi jälkeen rajavartiolaitoksen työntuottavuudesta.

4.5.3. Kokonaistaloudellisuus

Kokonaistaloudellisuus on rajavalvonnan, rajatarkastusten ja maanpuolustuksen taloudellisuuksien painotettu summa.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Kokonaistaloudellisuus [IND]	100	98	104	115	130	137	156

Kokonaistaloudellisuus parani seurantajaksolla 56 %. Ainoastaan vuonna 1996 taloudellisuus hieman laski edellisestä vuodesta.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Rajavalvonnan taloudellisuus [IND]	100	107	121	135	149	163	218
Rajatarkastusten taloudellisuus [IND]	100	90	89	97	117	117	107
Sotilaallisen maanpuolustuksen taloudellisuus [IND]	100	95	102	107	104	107	102

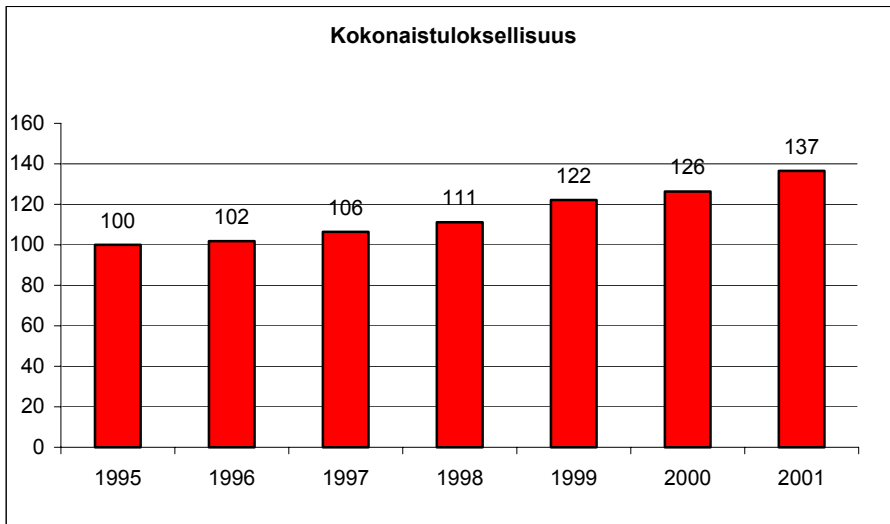
Eniten kokonaistaloudellisuutta paransi rajavalvonnan taloudellisuuden voimakas kasvu. Myös rajatarkastusten taloudellisuus kasvoi, vaikka trendi olikin aaltoileva ja vuonna 2001 tunnusluku heikkeni tuntuvasti Schengen-aikaan siirryttäessä. Sotilaallisen maanpuolustuksen taloudellisuus kasvoi maltillisesti.

Kokonaistaloudellisuuden laskun vuonna 1996 aiheutti rajatarkastusten ja sotilaallisen maanpuolustuksen taloudellisuuden lasku. Rajatarkastusten taloudellisuus laski, koska rajatarkastusten työpanos kasvoi voimakkaammin kuin suoritteet lisääntyivät. Tähän oli syynä vertailuvuonna 1995 vajaamiehityksellä toimiminen joka korjattiin vuonna 1996. Sotilaallisen maanpuolustuksen taloudellisuus laski, koska menot lisääntyivät suhteessa enemmän kuin koulutusvuorokaudet.

Vuonna 1998 kokonaistaloudellisuus parani samasta syystä kuin tuottavuuskin. Kokonaistaloudellisuus myös kasvoi hieman vuonna 2000, koska rajavalvonnan kattavuus parani, vaikka rajavalvontaan käytetyt voimavarat vähenivät voimakkaasti. Kokonaistaloudellisuus kasvoi voimakkaasti vuonna 2001 ja pääsyyinä oli se, että rajavalvonnan taloudellisuus parani huomattavasti rajavalvonnan suoritteiden lisääntyttyä etenkin merialueella.

4.5.4. Kokonaistuloksellisuus

Kokonaistuloksellisuus on kokonaisvaikuttavuuden, kokonaistuottavuuden ja kokonaistaloudellisuuden tunnuslukujen painotettu summa.



Kokonaistuloksellisuus kasvoi lähes tasaisesti koko seurantajakson ajan eli 37 %. Eniten kasvua oli vuonna 1999.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Kokonaistuloksellisuus [IND]	100	102	106	111	122	126	137
Kokonaisvaikuttavuus [IND]	100	103	107	105	111	112	117
Kokonaistuottavuus [IND]	100	103	108	124	145	155	169
Kokonaistaloudellisuus [IND]	100	98	104	115	130	137	156

Seurantajaksoilla eniten kasvoi kokonaistuottavuus eli 69 % ja toiseksi eniten kokonaistaloudellisuus eli 56 %. Kokonaisvaikuttavuus kasvoi 17 %. Kokonaisvaikuttavuus laski vuonna 1998 ja kokonaistaloudellisuus vuonna 1996.

Rajavartiolaitos onnistui vuosina 1995 – 2001 hoitamaan tehtävänsä kokonaisuutena tuloksellisesti. Kokonaistuloksellisuus nousi kaikkina vuosina. Rajavartiolaitos täytti yhteiskunnan ja asiakkaiden asettamat vaatimukset. Tehtävät hoidettiin samanaikaisesti myös tuottavasti ja taloudellisesti.

5. TIIVISTELMÄ

Rajavartiolaitoksen tuloksellisuuden laskentajärjestelmällä mitataan rajavartiolaitoksen lakisääteisten tehtävien hoidon onnistuneisuutta tulosalueittain ja kokonaisuutena. Laskentajärjestel-

mään sisällytettyjen monipuolisten tunnuslukujen avulla voidaan todeta, että rajavartiolaitos on hoitanut erittäin tuloksellisesti rajavalvonta-, rajatarkastus-, meripelastus- ja maanpuolustustehtävänsä vuosien 1995 – 2001 aikana. Tehtävät on hoidettu yhtäaikaan vaikuttavasti, tuloksellisesti ja taloudellisesti.

Onnistumisen taustalla rakenteelliset järjestelyt ja joustava organisaatio

Edellytykset rajavartiolaitoksen tehtävien hoidon onnistumiselle vuosikymmeniin pahimman taloudellisen laman aikana luotiin 1980-luvun lopussa ja 1990-luvun alkupuolella. Tuolloin puolet rajavartioasemista ja joukkueorganisaatiotasot lakkautettiin sekä tukitoimintoja kevennettiin noin 200 henkilöllä. Toimenpiteet mahdollistivat 500 henkilötyövuoden vähentämisen rajavartiolaitoksesta 1990-luvulla ja rajatarkastustehtävän kokonaisvastuun vastaanottamisen poliisilta. Samalla rajavartiolaitoksen voimavarojen käytön painopistettä siirrettiin sisärajojen valvonnasta ja sivusuunnilta rajatarkastuksiin. Toimenpiteet edellyttivät noin 2 000 henkilön siirtämisen uudelle paikkakunnalle ja usein myös uusiin tehtäviin. Vähentyntä rajapartiointia korvattiin kiinteällä teknisellä valvonnalla.

Merkittävimmät muutokset voimavaroissa ja loppusuoritteissa

Rajavartiolaitoksen henkilöstöä vähennettiin 171 henkilötyövuodella (-5,3%) seurantajakson 1995-2001 aikana. Rajavalvonnan henkilötyövuodet vähenivät 642 (-27%) ja rajatarkastusten lisääntyivät 467 (+75%) henkilötyövuotta. Rajavartiolaitoksen deflatoidut toimintamenojen kasvamienot kasvoivat seurantajaksoilla vain 22,4 Mmk eli +2,7%. Hallintoyksiköittäin vertailtaessa eniten menot kasvoivat Suomenlahden merivartiostossa henkilöstö lisäämisestä johtuen.

Seurantajaksoilla rajavalvonnan kokonaistuntimäärä pysyi lähes ennallaan. Partiointia vähennettiin 355 000 tuntia (-46%) ja kiinteää valvontaa lisättiin 342 000 tuntia (+70%). Rajavalvonnan kokonaismäärä maarajoilla väheni 185 000 tuntia (-20%) ja merialueella lisääntyi 172 000 tuntia (+52%). Partiointi väheni maarajalla 333 000 tuntia (-50%) merirajalla 22 000 tuntia (-3%). Kiinteää valvontaa lisättiin maarajalla 149 000 tuntia (+58%) ja merirajalla 193 000 tuntia (+82%). Partioinnin määrä maarajalla on laskenut huolestuttavan alhaiseksi, sillä maarajalla partiointia ei voi laadullisesti kokonaan korvata kiinteällä teknisellä valvonnalla. Partioinnista ja kiinteästä valvonnasta laskettu valvonnan kattavuus (= teho) kasvoi +73 % täysin merialueen valvonnan kattavuuden kasvusta johtuen. Maarajojen valvonnan kattavuus laski Venäjän vastaisella rajalla -27%, Norjan vastaisella rajalla -59% ja Ruotsin vastaisella rajalla -81%.

Rajatarkastukset lisääntyivät seurantajaksolla 8 155 000 kappaletta (+105%), joista ulkorajatarkastukset lisääntyivät 6 873 000 kappaletta (+91%) ja sisärajatarkastukset 1 282 000 (+555%). Syynä oli rajavartiolaitoksen vastuulle siirtyneiden rajanylityspaikkojen lukumääräinen lisääntyminen ja voimakkaasti kasvanut rajanylitysliikenne. Sisärajatarkastusten tekeminen lopetettiin vuonna 2001, mutta valmius niiden palauttamiseen on säilytetty Schengenin säännösten mukaisesti.

Tuloksellisuuden kehitys

Rajavartiolaitoksen kokonaistuloksellisuus kasvoi seurantajakson aikana +37%.

Tulosalueittain tarkasteltuna rajavalvonnan tuloksellisuus kasvoi voimakkaimmin (+82%). Rajatarkastusten tuloksellisuus kasvoi +19% vuoteen 2000 mennessä. Schengenin säännösten soveltamisen myötä vuonna 2001 tuloksellisuus kuitenkin odotetusti laski hieman. Meripelastuksen ja sotilaallisen maanpuolustuksen tuloksellisuudet paranivat lievästi.

Myös kaikki kokonaistuloksellisuuden osatekijät kasvoivat seurantajaksolla. Kokonaisvaikutavuus kasvoi +17 %, kokonaistuottavuus +69 % ja kokonaistaloudellisuus +56 %. Kokonaistuottavuuden suureen kasvuun vaikutti erityisesti rajavalvonnan tuottavuuden voimakas kasvu.

Voidaan siis todeta, että rajavartiolaitoksen tuloksellisuus on kehittynyt kiitettävästi koko seurantajakson ajan.

TULOKSELLISUUSMITTAREIDEN KUVAUS

1. RAJAVALVONNAN TULOKSELLISUUS

Tuloksellisuus on **Vaikuttavuuden (50 %)**, **Tuottavuuden (25 %)** ja **Taloudellisuuden (25 %)** painotettujen tunnuslukujen summa (Painotukset ilmoitettu suluisa).

1.1. Vaikuttavuus

Vaikuttavuuden tunnusluku on **rajavalvonnan kattavuuden (60 %)**, **tilanteiden hallinnan (20 %)**, **tarkastusten (15 %)** sekä **rajan ja rajamerkkien hoidon (5 %)** painotettujen tunnuslukujen summa.

1.1.1. Rajavalvonnan kattavuus

Tunnusluku mittaa sitä, kuinka monta prosenttia raja- ja merialueesta on jatkuvassa valvonnassa. Valvonnan kattavuus voi olla alueellisesti tai ajallisesti yli sata prosenttia, jos esimerkiksi täysin kattavan kiinteän valvonnan lisäksi alueella on liikkuvaa partiointia. Valvontavälineet tai –menetelmät on luokiteltu valvontatehon mukaan erilaisiin teholuokkiin. Esimerkiksi, jos 10 km:n aluetta valvotaan jatkuvasti (24 h / vrk) 1 km:n teholuokkaan kuuluvalla kiinteällä valvontavälineellä tulee valvonnan kattavuudeksi 10 %. Merellä aluetta käsitellään pinta-alana (mpk²).

1.1.2. Tilanteiden hallinta

Tunnusluku on estäminen erittäin tärkeällä alueella (20 %), estäminen muulla alueella (10 %), havaitseminen erittäin tärkeällä alueella (20 %), havaitseminen muulla alueella (20 %), tutkinta (15 %) ja selvittäminen (15 %) painotettujen tunnuslukujen summa. Raja- ja merialueet on luokiteltu erittäin tärkeisiin ja muihin alueisiin.

1.1.2.1. Estäminen erittäin tärkeällä alueella

Tunnusluku mittaa kuinka hyvin rajavartiolaitos kykenee itse estämään tai ainakin välittömästi (*verekseltään*) havaitsemaan henkilöiden, ilma-alusten ja alusten luvattomat rajanylitykset erittäin tärkeällä alueella. Erittäin tärkeällä alueella tavoitteena on estää tai ainakin välittömästi (*verekseltään*) havaitsemaan rajatapahtumat.

1.1.2.2. Estäminen muulla alueella

Tunnusluku mittaa kuinka hyvin rajavartiolaitos kykenee itse estämään henkilöiden, ilma-alusten ja alusten luvattomat rajanylitykset muulla alueella. Estäminen muulla alueella ei ole ehdoton tavoite vaan kyseinen mittari on niin sanottu palkitseva mittari tilanteessa, jossa muulla alueella rajatapahtuma on kyetty estämään.

1.1.2.3. Havaitseminen erittäin tärkeällä alueella

Tunnusluku mittaa kuinka hyvin rajavartiolaitos kykenee välittömästi havaitsemaan henkilöiden, ilma-alusten ja alusten luvattomat rajanylitykset erittäin tärkeällä alueella.

1.1.2.4. Havaitseminen muulla alueella

Tunnusluku mittaa kuinka hyvin rajavartiolaitos on välittömästi (*verekseltään*) tai annetuissa määräajoissa havainnut henkilöiden, ilma-alusten ja alusten luvattomat rajanylitykset muulla alueella.

Edellä mainituissa tunnusluvuissa estetyt ja välittömästi sekä määräaikojen puitteissa havaitut rajatapahtumat parantavat tunnuslukua. Vastaavasti annettuja määräaikoja myöhemmin havaitut sekä vasta jälkikäteen ilmitulleet rajatapahtumat huonontavat tunnuslukuja.

1.1.2.5. Tutkinta

Tunnusluku mittaa kuinka suuren osuuden sattuneista rajatapahtumista rajavartiolaitos kykenee tutkimaan (tutkinta saatu päätökseen).

1.1.2.6. Selvittäminen

Tunnusluku mittaa kuinka suuren osuuden sattuneista rajatapahtumista rajavartiolaitos kykenee selvittämään (syyllisyyden selvittäminen).

1.1.3. Tarkastukset

Tunnusluku mittaa kuinka paljon erilaisia tarkastuksia rajavalvonnan yhteydessä toteutetaan. Vertailutietona käytetään vuoden 1995 tarkastusmääriä.

1.1.4. Rajan ja rajamerkkien hoito

Tunnusluku on rajan hoidon (50 %) ja rajamerkkien hoidon (50 %) painotettujen tunnuslukujen summa.

1.1.4.1. Rajan hoito

Tunnusluku mittaa kuinka suuren osan (km) koko maarajan pituudesta rajavartiolaitos on pitänyt rajajärjestyssopimusten mukaisessa kunnossa.

1.1.4.2. Rajamerkkien hoito

Tunnusluku mittaa kuinka suuren osan Suomen hoitovastuulla olevista rajamerkeistä rajavartiolaitos on pitänyt rajajärjestyssopimusten mukaisessa kunnossa.

1.2. Tuottavuus

Tunnusluku mittaa kuinka monta henkilötyövuotta olisi tarvittu täysin kattavan (ajallisesti ja alueellisesti 100 % kattavuus) rajavalvonnan tuottamiseen. Tuottavuus paranee siis mikäli täysin kattava rajavalvonta kyettäisiin tuottamaan vähemmällä henkilötyövuosilla.

1.3. Taloudellisuus

Tunnusluku mittaa kuinka monta miljoonaa markkaa olisi tarvittu täysin kattavan rajavalvonnan tuottamiseen. Taloudellisuus paranee siis mikäli täysin kattava valvonta kyettäisiin tuottamaan vähemmällä määrärahoilla.

2. RAJATARKASTUSTEN TULOKSELLISUUS

Tuloksellisuus on **Vaikuttavuuden (50 %)**, **Tuottavuuden (25 %)** ja **Taloudellisuuden (25 %)** painotettujen tunnuslukujen summa.

2.1 Vaikuttavuus

Vaikuttavuus on **valvonnan kattavuuden (20 %)**, **tarkastusten kattavuuden (40 %)**, **valvonnan laadun (30 %)** ja **palvelun laadun (10 %)** painotettujen tunnuslukujen summa.

2.1.1 Valvonnan kattavuus

Tunnusluku mittaa kuinka kattavasti rajavartiolaitos on kyennyt valvomaan henkilöiden rajanylitysliikenteen vastuullaan olevilla Euroopan unionin (EU) ulko- ja sisärajojen rajanylityspaikoilla (onko koko henkilöliikenne vähintään valvottu rajavartiolaitoksen toimesta).

2.1.2. Tarkastusten kattavuus

Mittaa kuinka kattavasti rajavartiolaitos on kyennyt tekemään EU:n ulko- ja sisärajan maahantulo- ja maastalähtötarkastukset. Ulkorajoilla tarkastustavoite on 100 % (kaikki henkilöt tarkastetaan) ja sisärajoilla 1-5 % (henkilöt tarkastetaan pistokokein).

2.1.3. Valvonnan laatu

Tunnusluku mittaa kuinka kattavasti rajavartiolaitos on kyennyt rajanylitysliikenteestä havaitsemaan maahantulo- ja maastalähtöpuutteet, rikokset tai rikkomukset. Tunnuslukua heikentää tapaukset, jotka tulevat jälkikäteen ilmi (RVL:n tietoon omista havainnoista tai esimerkiksi poliisitutkinnan aikana tai julkisuuden välityksellä jne)

2.1.4. Palvelun laatu

Tunnusluku mittaa rajatarkastuksiin kulunutta rajavartiolaitoksesta johtunutta odotus- ja tarkastusaikaa rajanylityspaikoilla. Tavoitteena maarajojen ja lentokenttien rajanylityspaikoilla on enintään 15 min odotusaika ja satamissa enintään 60 min odotusaika.

2.2. Tuottavuus

Tunnusluku mittaa kuinka monta rajatarkastussuoritetta (tarkastukset, tutkinnat, jatkotoimenpiteet jne painotettuna) yhdellä henkilötyövuodella kyetään tuottamaan. Tuottavuus paranee mikäli henkilötyövuotta kohden kyetään tuottamaan enemmän suoritteita.

2.3. Taloudellisuus

Tunnusluku mittaa kuinka monta markkaa yksi rajatarkastussuorite (tarkastukset, tutkinnat, jatkotoimenpiteet jne painotettuna) maksaa. Taloudellisuus paranee mikäli suoritteen hinta laskee.

3. MERIPELASTUKSEN TULOKSELLISUUS

Tuloksellisuuteen lasketaan vain **Vaikuttavuusluvut (100 %)**, koska tuottavuutta ja taloudellisuutta ei aseteta pelastus- ja avustustoimintaa ohjaaviksi tehtäviksi.

3.1. Vaikuttavuus

Vaikuttavuus on **valmiuden (20 %)**, **suoritteiden riittävyyden (30 %)**, **toiminnan laadun (40 %)** ja **vaikuttaminen sidosryhmiin (10 %)** painotettujen tunnuslukujen summa.

3.1.1. Valmius

Tunnusluku mittaa rajavartiolaitoksen meripelastusjohtokeskusten toimintavalmiutta. Onko johtamis- ja viestitysvalmius ollut katkeamaton.

3.1.2. Suoritteiden riittävyys

Tunnusluku mittaa rajavartiolaitoksen kykyä, johtavana meripelastusviranomaisena, osoittaa apua jokaiseen hätätilanteeksi luokiteltuun meripelastustapahtumaan.

3.1.3. Toiminnan laatu

Tunnusluku on nopeus hätätilanteessa (50 %), tapahtumien estäminen (30 %) ja tapahtumien havaitseminen (20 %) tunnuslukujen painotettu summa.

3.1.3.1. Nopeus hätätilanteessa

Tunnusluku mittaa koko meripelastusjärjestelmän, johon kuuluu myös muut kuin rajavartiolaitoksen yksiköt, onnettomuuspaikalle saapumisen nopeutta hätätilanteiksi luokitelluissa meripelastustapahtumissa.

3.1.3.2. Tapahtumien estäminen

Tunnusluku mittaa rajavartiolaitoksen kykyä estää ennalta uhkaavia meripelastustapahtumia.

3.1.3.3. Tapahtumien havaitseminen

Tunnusluku mittaa rajavartiolaitoksen kykyä havaita itse sattuneita meripelastustapahtumia.

3.1.3.4. Vaikuttaminen sidosryhmiin

Tunnusluku mittaa rajavartiolaitoksen aktiivisuutta järjestää johtavana meripelastusviranomaisena meripelatukseen osallistuvilla sidosryhmille ja itselleen ammattitaidon ylläpitämiseksi tarkoitettuja harjoituksia, koulutusta sekä tiedotusta.

3.2. Tuottavuus

Tunnusluku mittaa kuinka monta henkilötyövuotta keskimäärin yhtä meripelastus- tai harjoitustapahtumaa varten tarvitaan.

3.3. Taloudellisuus

Tunnusluku mittaa kuinka paljon keskimäärin yksi meripelastus- tai harjoitustapahtuma maksaa.

4. SOTILAALLISEN MAANPUOLUSTUKSEN TULOKSELLISUUS

Tuloksellisuus on **Vaikuttavuuden (80 %)**, **Tuottavuuden (10 %)** ja **Taloudellisuuden (10 %)** painotettujen tunnuslukujen summa.

4.1. Vaikuttavuus

Vaikuttavuuden tunnusluku on **koulutettavuuden (40 %)** ja **sijoitettavuuden (60 %)** painotettujen tunnuslukujen summa.

4.1.1. Koulutettavuus

Tunnusluku mittaa kuinka rajavartiolaitos on onnistunut koulutettuna kotiuttamaan palvelukseen astuneet varusmiehet ja reserviläiset.

4.1.2. Sijoitettavuus

Tunnusluku mittaa kuinka rajavartiolaitos on onnistunut kouluttamaan rajavartioukkoihin sijoituskelpoista henkilökuntaa.

4.2. Tuottavuus

Tunnusluku mittaa kuinka monta henkilötyövuotta keskimäärin yhtä koulutusvuorokautta varten tarvitaan.

4.3. Taloudellisuus

Tunnusluku mittaa kuinka paljon keskimäärin yksi koulutusvuorokausi maksaa.

5. KOKONAISTULOKSELISUUS

Kokonaistuloksellisuus on kokonaisvaikuttavuuden (50 %), kokonaistuottavuuden (25 %) ja kokonaistaloudellisuuden (25 %) painotettujen tunnuslukujen summa.

Kokonaisvaikuttavuus on kunkin tulosalueen vaikuttavuuksien painotettu summa (Rajavalvonnan vaikuttavuus 35 %, rajatarkastusten vaikuttavuus 35 %, meripelastuksen vaikuttavuus 20 % ja maanpuolustuksen vaikuttavuus 10 %).

Kokonaistuottavuus on kunkin tulosalueen tuottavuuksien painotettu summa (Rajavalvonnan tuottavuus 45 %, rajatarkastusten tuottavuus 45 %, meripelastuksen tuottavuus 0 % ja maanpuolustuksen tuottavuus 10 %).

Kokonaistaloudellisuus on kunkin tulosalueen taloudellisuuksien painotettu summa (Rajavalvonnan taloudellisuus 45 %, rajatarkastusten taloudellisuus 45 %, meripelastuksen taloudellisuus 0 % ja maanpuolustuksen taloudellisuus 10 %).