

Työpanoksen kohdentaminen ja hyödynnettävyys

Selvitys oikeusministeriön hallinnonalan henkilöstön
työpanoksen kohdentamisen nykytilasta ja hyödyntämisestä
johtamisessa ja ohjauksessa

Toiminta ja hallinto 51/2017

Työpanoksen kohdentaminen ja hyödynnettävyys

Selvitys oikeusministeriön hallinnonalan henkilöstön työpanoksen kohdentamisen nykytilasta ja hyödyntämisestä johtamisessa ja ohjauksessa



Oikeusministeriö

ISBN: 978-952-259-640-6 (nid.)

ISBN: 978-952-259-641-3 (PDF)

Helsinki 2017

Kuvailulehti

Julkaisija	Oikeusministeriö	13.10.2017	
Tekijät	Kaisa Salo		
Julkaisun nimi	Työpanoksen kohdentaminen ja hyödynnettävyys Selvitys oikeusministeriön hallinnonalan henkilöstön työpanoksen kohdentamisen nykytilasta ja hyödyntämisestä johtamisessa ja ohjauksessa		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisu 51/2017		
Diaari/hankenumero	OM 12/014/2017	Teema	Toiminta ja hallinto
ISBN painettu	978-952-259-640-6	ISSN painettu	1798-7075
ISBN PDF	978-952-259-641-3	ISSN PDF	1798-7083
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-641-3		
Sivumäärä	62	Kieli	suomi
Asiasanat	Työpanoksen kohdentaminen, tulosoajaus		
Tiivistelmä <p>Oikeusministeriön virkamiessharjoittelija hallintotiet. kand. Kaisa Salon selvityksessä kartoitetaan työpanoksen kohdentamisen nykytilaa oikeusministeriön hallinnon alalla sekä selvitetään, kuinka työpanoksen kohdentamisesta kertyvää tietoa hyödynnetään johtamisen ja ohjauksen tukena.</p> <p>Työpanoksen kohdennus tulisi toteuttaa talousarviolain ja -asetuksen edellyttämällä tavalla, luotettavasti ja siten, että tietoa voidaan hyödyntää toiminnan laillisuuden ja tulokellisuuden varmistamisessa. Arviointiperusteina selvityksessä käytetään talousarviolakia ja -asetusta ja muita työpanoksen kohdentamiseen liittyviä keskeisiä säädöksiä sekä valtionhallinnon ja oikeusministeriön määräyksiä, ohjeita ja suosituksia. Arvioinnin pohjana käytetään Kieku-raportteja ja muuta kirjallista aineistoa sekä Webropol-kyselystä ja haastatteluista saatavia tietoja. Kysely kohdennettiin hallinnonalan virastojen johdolle, ja siihen saatiin yhteensä 125 vastausta (68,3 %).</p> <p>Selvityksen perusteella työpanoksen kohdentamisen suurimmat haasteet ovat kohdentamistiedon luotettavuus ja Kieku-järjestelmän käytettävyys. Kieku tuottamaa työpanoksen kohdentamistietoa ei voida pitää vielä niin luotettavana, että sitä voitaisiin tosiasiallisesti hyödyntää johtamisessa ja ohjauksessa. Työpanoksen kohdentamisella nähdään kuitenkin olevan potentiaalia kehittyä johtamisessa ja ohjauksessa avustavaksi tietovarannoksi, jos kirjausten luotettavuutta ja järjestelmän käytettävyyttä saadaan parannettua, sekä varmistetaan riittävä osaaminen tiedon analysointia ja raportointia varten.</p> <p>Jatkotoimenpiteinä selvityksessä ehdotetaan muun muassa oikeusministeriön ohjausröolin vahvistamista, raportointikäytäntöjen ja -ketjujen selventämistä, Kieku käytettävyyden parantamista, tiedon analysointi- ja raportointiosaamisen vahvistamista sekä keskustelua hyvistä käytännöistä ja vaikuttavammasta muutosjohtamisesta.</p>			
Kustantaja	Oikeusministeriö		
Painopaikka ja vuosi	Lönnberg Print & Promo, 2017		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Justitieministeriet	13.10.2017	
Författare	Kaisa Salo		
Publikationens titel	Bokföring av arbetstid och möjligheterna att utnyttja bokföringsuppgifterna Utredning om bokföringen av arbetstid inom justitieministeriets förvaltningsområde och utnyttjande av bokföringsuppgifterna i ledningen och styrningen		
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikation 51/2017		
Diarie-/projektnummer	OM 12/014/2017	Tema	Verksamhet och förvaltning
ISBN tryckt	978-952-259-640-6	ISSN tryckt	1798-7075
ISBN PDF	978-952-259-641-3	ISSN PDF	1798-7083
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-641-3		
Sidantal	62	Språk	finska
Nyckelord	Bokföring av arbetstid, resultatstyrningen		
<p>Referat</p> <p>I utredningen som gjorts av justitieministeriets högskolepraktikant förv.kand. Kaisa Salo kartläggs nuläget för bokföringen av arbetstid inom justitieministeriets förvaltningsområde och på vilket sätt uppgifterna som samlas in genom bokföringen utnyttjas i ledningen och styrningen.</p> <p>Bokföringen av arbetstiden ska genomföras på ett pålitligt sätt enligt vad som förutsätts i lagen och förordningen om statsbudgeten och så att uppgifterna som samlas in kan utnyttjas vid säkerställandet av lagligheten i och resultatet av verksamheten. Bedömningskriterierna som används i utredningen baserar sig på lagen och förordningen om statsbudgeten och andra centrala författningar som gäller bokföring av arbetstid samt statsförvaltningens och justitieministeriets föreskrifter, anvisningar och rekommendationer. Materialet som bedöms består av Kieku-rapporter och annat skriftligt material, en Webropol-enkät och intervjuer. Enkäten riktades till ledningen vid förvaltningsområdets ämbetsverk och den besvarades av totalt 125 personer (68,3 %).</p> <p>Enligt utredningen är de största utmaningarna i fråga om bokföringen av arbetstid pålitligheten av bokföringsuppgifterna och Kieku-systemets användbarhet. Bokföringsuppgifterna som fås ur Kieku kan inte ännu anses vara så pålitliga att de faktiskt skulle kunna utnyttjas i ledningen och styrningen. Bokföringen av arbetstid anses dock ha potential att utvecklas till ett datalager som kan användas som stöd för ledningen och styrningen, om pålitligheten av bokföringarna och systemets användbarhet kan förbättras och om tillräcklig kompetens för analys och rapportering av bokföringsuppgifterna kan tryggas.</p> <p>I utredningen föreslås att det vidtas fortsatta åtgärder bland annat för stärka justitieministeriets styrningsroll, klargöra rapporteringsförfarandena och -kedjorna, förbättra Kiekus användbarhet, utveckla kompetensen i analys och rapportering av bokföringsuppgifterna samt förs en diskussion om god praxis och effektiv förändringsledarskap.</p>			
Förläggare	Justitieministeriet		
Tryckort och år	Lönberg Print & Promo, 2017		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

1	Selvityksen tavoitteet ja toteuttaminen	8
2	Lähtökohtia työpanoksen kohdentamiseen	12
2.1	Työpanoksen kohdentamisen lainsäädännöllinen viitekehys.....	13
2.2	Työpanoksen kohdentaminen osana toiminnan ja talouden suunnittelua.....	15
3	Työpanoksen kohdentaminen oikeusministeriön hallinnonalalla	20
3.1	Ohjaus, tuki ja viestintä	21
3.2	Järjestelmän toimivuus	25
3.3	Kokemuksia kohdentamisesta	27
3.4	Kohdennustavan valinnasta.....	31
3.5	Kohdentamaton työ.....	33
4	Hyödyntäminen johtamisessa ja ohjauksessa.....	35
4.1	Tiedon seuranta ja raportointi	35
4.2	Tiedon hyödyntäminen.....	37
4.3	Strategia ja kehittäminen	40
5	Johtopäätökset.....	43
5.1	Yhteenveto tuloksista.....	44
5.2	Johtopäätökset.....	46
5.3	Toimenpide- ja kehittämissuositukset	52
	Lähteet.....	54
	Liitteet.....	56

1 Selvityksen tavoitteet ja toteuttaminen

Selvityksessä kartoitetaan työpanoksen kohdentamisen nykytila oikeusministeriön hallinnonalalla sekä selvitetään, kuinka työpanoksen kohdentamista hyödynnetään johtamisen ja ohjauksen tukena. Lisäksi esitetään toimenpide-ehdotuksia kohdentamisen kehittämiseksi ja tiedon hyödynnettävyyden parantamiseksi. Selvityksen tavoitteena on varmistua siitä, että työpanosta kohdennetaan talousarviolain ja -asetuksen edellyttämällä tavalla, luotettavasti ja siten, että tietoa voidaan hyödyntää toiminnan laillisuuden ja tuloksellisuuden varmistamisessa.

KIEKU-HANKE JA TYÖPANOKSEN KOHDENTAMINEN

Kieku-järjestelmä otettiin oikeusministeriön hallinnonalalla käyttöön lokakuussa 2016. Työpanoksen kohdentaminen on osa Kiekua koskevaa toimintatapaa koko valtionhallinnossa. Ennen Kiekua oikeusministeriön hallinnonalalla oli käytössä Tarmo-järjestelmä, jonka avulla myös seurattiin työpanoksen kohdentumista.

Oikeusministeriö linjasi vuoden 2015 lopussa, että tavoitteena on ottaa työpanoksen kohdennus käyttöön kattavasti ja jatkuvana kohdentamisena koko hallinnonalalla. Asiasta on ohjeistettu, käyttöönottoa on tuettu ja siitä on viestitty ja keskusteltu hallinnonalan toimijoiden kanssa. On kuitenkin ollut nähtävissä, että muutos ei ole edennyt täysin tavoitteiden mukaisesti. Haasteet ovat liittyneet muun muassa kohdentamisen periaatteeseen ja sen käytäntöihin sekä toisaalta saatujen tietojen raportointiin ja hyödyntämiseen.

Työpanoksen kohdentamista koskeva selvitys päätettiin tehdä, jotta tilanteesta

saataisiin kattava kuva, jonka pohjalta voitaisiin arvioida jatkotoimenpiteitä syksyn 2017 aikana.

Selvityksen on toteuttanut korkeakouluharjoittelija Kaisa Salo oikeusministeriön talousyksikön ja sisäisen tarkastuksen yksikön ohjauksessa.

Valtionhallinnon toiminnan tavoitteena on tuottaa mahdollisimman paljon hyvinvointia ja julkista arvoa mahdollisimman taloudellisesti, tehokkaasti, tuloksellisesti ja vaikuttavasti. Nämä edellä mainitut käsitteet ovat kuitenkin valtionhallinnon toiminnassa varsin monitulkintaisia ja ristiriitaisia. Perinteisesti valtionhallinnossa on keskitytty seuraamaan toiminnan tehokkuutta, mutta toisaalta valtionhallintoon kohdistuvat yhä tiukemmat resurssipaineet pakottavat etsimään uusia ratkaisuja tuloksellisen ja vaikuttavan toiminnan mahdollistamiseksi.

Taloudellisuuden, tehokkuuden, tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden varmistamiseksi valtionhallinnon toiminnasta on saatava luotettavaa, mitattavaa tietoa. Tämän selvityksen aiheeseen liittyvän Kieku-hankkeen tavoitteena oli parantaa resurssien hallintaa sekä taloutta ja henkilöstöä koskevaa raportointia hallinnonala- ja valtiotasolla. Talous- ja henkilöstöhallinnon yhtenäisten prosessien ja vakioitujen toimintatapojen lisäksi käyttöön otettiin työpanoksen kohdentaminen Kieku-järjestelmän avulla, minkä toivottiin parantavan toiminta- ja talousraportoinnin mitattavuutta ja toiminnasta kerätyn tiedon luotettavuutta. Kieku-hanke koko laajuudessaan on ollut monivuotinen ja poikkeuksellisen laaja valtionhallinnon uudistus, jolla tavoitellaan 20 prosentin kasvua valtionhallinnon tuottavuuteen vuoteen 2020 mennessä. Tavoitteen on tarkoitus toteutua ensisijaisesti talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä tehostamalla.

Laajuutensa ja monivuotisuutensa takia Kieku-hankkeen vaikutukset valtionhallinnon toimintaan eivät ole nähtävissä välittömästi. On kuitenkin tärkeää, että muutoshankkeiden toimeenpanoa ja vaikutuksia arvioidaan myös käyttöönottohankkeen päätyttyä, jotta voidaan varmistua siitä, että hankkeelle asetetut tavoitteet saavutetaan ja niiden toteuttamiseksi osataan ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin.

Oikeusministeriö arvioi syksyn 2017 aikana työpanoksen kohdentamisen toimivuutta hallinnonalallaan ja sopii tähän liittyvistä jatkotoimenpiteistä. Tämän selvityksen tarkoituksena on palvella tätä tavoitetta. Työpanoksen kohdentamisen avulla kerättyä tietoa on myös tarkoitus hyödyntää syksyn 2017 puolivuosisiraportoinnissa ja oikeusministeriön tulostavoiteasiakirjan valmistelussa.

Tiedon luotettavuus ja sitä seuraava tiedon hyödynnettävyys perustuvat siihen, että mitataan ja selvitetään oikeita asioita oikeilla mittareilla ja välineillä. Valtionhallinnon toiminnan ja talouden mittaristojen tuleekin olla sellaisia, että ne tuottavat oikeat ja riittävät tiedot tuloksellisuuden laskentatoimen ja toiminnan tuloksellisuuden seurannan tueksi. Tämän selvityksen tavoitteena on varmistua siitä, että työpanosta kohdennetaan oikeusministeriön hallinnonalalla talousarviolain ja -asetuksen edellyttämällä tavalla ja siten, että siitä saatavaa tietoa voidaan pitää luotettavana, ja sitä voidaan käyttää toiminnan laillisuuden ja tuloksellisuuden varmistamisessa.

Tässä selvityksessä kartoitetaan työpanoksen kohdentamisen nykytila oikeusministeriön hallinnonalalla ja selvitetään, kuinka kohdentamisen avulla kerättyjä tietoja hyödynnetään johtamisen ja ohjauksen tukena. Selvityksen lopuksi ehdotetaan konkreettisia toimenpiteitä kohdentamisen kehittämiseksi ja kohdentamistiedon hyödynnettävyyden parantamiseksi. Parhaassa tapauksessa tämän selvityksen tulokset voivat palvella koko Kieku-järjestelmän kehittämistä valtionhallinnossa.

Selvityksen mielenkiinnon kohteina ovat kaikki hallinnonalan kirjanpitoyksiköt ja virastot, jotta selvityksen avulla voidaan tuottaa kattavaa ja luotettavaa tietoa työpanoksen kohdentamisen kehittämistoimenpiteiden tueksi. Arviointiperusteina selvityksessä käytetään talousarviolakia ja -asetusta ja muita työpanoksen kohdentamiseen liittyviä keskeisiä säädöksiä sekä valtionhallinnon ja oikeusministeriön määräyksiä, ohjeita ja suosituksia. Arvioinnin pohjana käytetään Kieku-raportteja ja muuta kirjallista aineistoa sekä Webropol-kyselyä ja haastatteluista saatavia tietoja.

Koska selvitystyötä ohjaava näkökulma on työpanoksen kohdennustiedon hyödyntäminen johtamisen ja ohjauksen välineenä, päätettiin kysely ja haastattelut osoittaa virastojen ja yksiköiden johdolle. Haastatteluun kutsuttiin oikeusministeriöstä ja hallinnonalan keskusvirastoista yhteensä 14 henkilöä, joista kesä-, heinä- ja elokuun aikana 10 haastateltiin. Kysely lähetettiin 20.6.2017 yhteensä 183:lle hallinnonalan viraston johtavalle virkamiehelle, ja kyselyyn saatiin sen määräaikaan 31.7.2017 mennessä 125 vastausta (68,3 %).

Lainsäädännön ja viranomaisaineiston avulla selvitetään työpanoksen kohdentamisen lähtökohdat sekä yhteys toiminnan ja talouden suunnitteluun, tulosohjaukseen ja strategiaarttaan. Palkeista tilattujen ja talousyksikössä tuotettujen Kieku-raporttien avulla puolestaan kartoitetaan työpanoksen kohdentamistapa ja käytön laajuus oikeusministeriön hallinnonalalla. Kyselyn ja teemahaastattelujen tarkoituksena on muodostaa kokonaiskuva siitä, millaisena työpanoksen kohdentaminen koetaan ja kuinka saatuja tietoja seurataan ja hyödynnetään. Lisäksi kyselyllä ja haastatteluilla kerätään ideoita Kieku-järjestelmän, työpanoksen kohdentamisen mielekkyyden ja tietojen hyödynnettävyyden kehittämiseksi. Haastattelurunko ja Webropol-kyselyn kysymykset ovat sel-

vityksen liitteenä (Liite 1 ja Liite 2). Liitteenä on myös lista haastatelluista henkilöistä (Liite 3).

Selvityksen toisessa luvussa avataan työpanoksen kohdentamisen yhteyttä toiminnan ja talouden suunnitteluun ja tulosohjaukseen sekä kuvataan lainsäädännöllinen viitekehys toiminnan ja talouden laillisuuden ja tuloksellisuuden varmistamiselle työpanoksen kohdennustiedon avulla. Kolmannessa ja neljännessä luvussa analysoidaan selvityksen aineisto. Selvityksen tulokset, johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset esitetään lopuksi luvussa viisi.

2 Lähtökohtia työpanoksen kohdentamiseen

Työpanoksen kohdentamisen lainsäädännöllinen pohja rakentuu talousarviolain ja -asetuksen sekä muun niitä täydentävän lainsäädännön ja ohjeistuksen perustalta. Työpanoksen kohdentaminen tuottaa tietoa erilaisten tunnuslukujen ja mittareiden tueksi, mitä kautta sillä on yhteyksiä niin hallinnonalan tulosohjaukseen, talousarvion valmisteluun, toiminta- ja taloussuunnitelmaan kuin strategiseen suunnitteluunkin. Työpanoksen kohdentamisen tuottaman tiedon avulla voidaan tukea myös muuta toiminnan ja talouden seuranta- ja raportointia.

Strateginen suunnittelu luo pohjaa julkisen hallinnon toiminnan ja talouden suunnittelulle. Huolellisen suunnittelun ja tarvittavien kontrollien avulla pyritään varmistamaan asianmukaisesti toiminnan ja talouden hoidon laillisuus ja tuloksellisuus. Kansalaiset veronmaksajina edellyttävät toisaalta myös julkisen hallinnon toiminnan ja talouden hoidon oikeudenmukaisuutta eli sitä, että verorahoitteisilla suoritteilla pystytään tuottamaan mahdollisimman paljon hyvinvointia mahdollisimman pienillä resursseilla. Oikeushallinnon tulee myös näin ollen toimia ja pystyä tuottamaan palveluja tuloksellisesti ja yhteiskunnallisesti vaikuttavasti.

Tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden varmistamiseksi toiminnan tulee olla mitattavaa, ja mittauksen on tapahduttava sellaisilla mittareilla, jotka mittaavat oikeita asioita oikealla tavalla. Viime vuosien heikko taloudellinen kehitys on lisäksi luonut kiristyviä tulos- ja resurssipaineita myös oikeushallinnossa. Haasteena onkin se, kuinka niukoilla resursseilla voidaan tuottaa julkista arvoa tuloksellisesti ja vaikuttavasti. Perinteisesti kustannuksia on pyritty hillitsemään menoja leikkaamalla, mutta ratkaisuja kustannuspaineisiin voidaan hakea myös toiminnan aktiivisella kehittämisellä esimerkiksi toimintatapoja ja organisaatorakennetta muokkaamalla.

Toiminnan kehittäminen edellyttää, että saatavilla on riittävästi luotettavaa ja mitattavaa tietoa kehittämisen tueksi. Erilaiset tunnusluvut ja mittarit sekä niiden tuottama tieto ovatkin keskeisessä asemassa oikeushallinnon toiminnan ja talouden hoidon kehittämisessä. Työpanoksen kohdentaminen on yksi keino mitata esimerkiksi tuottavuutta tai resurssien jakautumista eri toiminnoille.

Oikeusministeriön hallinnonalalla seurantatietoa on saatavilla paljon, mutta se on tällä hetkellä varsin jäsentymätöntä. Hallinnonalan ominaispiirteisiin kuuluu se, että henkilöstösidonnaisia menoja on paljon. Lisäksi hallinnonalalla on virastokokonaisuuksia, joiden tehtäväkokonaisuudet ovat samoja, jolloin erilaisten seurantatietojen vertailtavuus korostuu.

2.1 Työpanoksen kohdentamisen lainsäädännöllinen viitekehys

Perustuslain (731/1999, 2 § 3 mom.) mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava lakia tarkoin. Tämä pätee myös valtionhallinnon toiminnan ja talouden suunnitteluun. Valtion toimintaa ja taloutta koskevat lait muodostavat lainsäädännöllisen viitekehyksen ja lakiin perustuvat tavoitteet toiminnan ja talouden suunnittelulle ja seurannalle. Monivuotisen ja monella eri tasolla tapahtuvan toiminnan ja talouden suunnittelun lisäksi toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin pyritään varautumaan strategisen suunnittelun avulla.

Toiminnan ja talouden suunnittelun perusteista valtionhallinnossa säädetään talousarviolaissa (423/1988) ja -asetuksessa (1243/1992). Näitä täydentävät ministeriöiden ja virastojen omat työjärjestykset. Valtion maksullisen toiminnan perusteista puolestaan säädetään maksuperustelaissa (150/1992) ja -asetuksessa (211/1992). Ministeriöiden hallinnonalan taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta sekä niiden toimialan yhteiskunnallista vaikuttavuutta tulee suunnitella aina useaksi vuodeksi eteenpäin. Sama pätee myös valtion virastojen ja laitosten osalta niiden toiminnan, talouden ja tuloksellisuuden suunnittelussa. Suunnittelun on tuotettava valtion talousarvion valmistelussa ja muun valtiontalouden suunnittelussa tarvittavat tiedot. (Talousarviolaki 423/1988, 12 §.) Ministeriöiden sekä virastojen ja laitosten talouden suunnittelun perustana toimii monivuotinen toiminta- ja taloussuunnitelma, joka perustuu valtioneuvoston valtion taloutta ja toimintapolitiikkaa koskeviin linjauksiin. (Talousarvioasetus 1243/1992, 10 §.)

Toiminnan ja talouden suunnittelun lisäksi ministeriöiden ja virastojen tulee järjestää tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimensa ja muut seurantajärjestelmänsä siten, että ne vastaavat toiminnan kustannusten, toiminnallisen tuloksellisuuden ja vaikutta-

vuoden sekä johtamisen, ohjauksen ja tilivelvollisuuden toteuttamisen vaatimiin tarpeisiin (Talousarviolaki 423/1988, 16 §). Tuloksellisuuden laskentatoimi ja toiminnan tuloksellisuuden seuranta on järjestettävä virastoissa ja laitoksissa siten, että ne taloudellisella ja luotettavalla tavalla tuottavat olennaiset ja vertailukelpoiset tiedot ulkoista ohjausta sekä tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimista varten. Toiminnan jatkuvuus tulee huomioida siten, että tuotetut tiedot ovat vertailukelpoisia kuluvaan vuoteen lisäksi kahden edeltävän vuoden tietoihin. (Talousarvioasetus 1243/1992, 55 §.) Koska ministeriöiden tehtävänä on ohjata hallinnonalaansa kuuluvia virastoja ja laitoksia, tulee ministeriöiden puolestaan talousarvioasetuksen (1243/1992, 21 §) mukaan laatia hallinnonalallaan valtion taloutta koskevia laskelmia ja selvityksiä.

Oikeusministeriön kirjanpitoyksikön taloussäännön (2016) mukaan toiminnan ja talouden suunnittelun perusta on strategiatyössä. Ministeriön strategia-asiakirjoihin kuuluvat nelivuotiset tulossopimukset, hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma, ministeriön tulevaisuuskatsaus ja mahdollinen ministeriön strategia (Oikeusministeriö, 2016.) Oikeusministeriön tulostavoiteasiakirja sisältää hallinnonalan strategiakartan, jota päivitetään lähtökohtaisesti neljän vuoden välein. Muiden hallinnonalan kirjanpitoyksiköiden toiminnan ja talouden suunnittelujärjestelmä koostuu kirjanpitoyksikön toiminta- ja taloussuunnitelmasta, oikeusministeriön kehysuunnitelmasta, talousarvioehdotuksesta, talousarviosta, talousarvion toimeenpanoasiakirjoista, tulostavoite- ja strategia-asiakirjoista ja tulostavoitteiden seuranta-asiakirjoista. (Rikosseuraamuslaitos, 2017; Valtakunnanvoudinvirasto, 2017; Valtakunnansyyttäjänvirasto, 2016; Oikeusrekisterikeskus, 2017.)

Ministeriöiden hallinnonalansa ohjaustehtävä pitää sisällään hallinnonalan virastojen ja laitosten tulosohjauksen. Toimivan tulosohjauksen perustan muodostavat asianmukaiset tunnusluvut ja mittarit, joiden tarjoamaa tietoa hyödynnetään tulosohjauksen tukena. Ministeriö raportoi vuosittain hallituksen vuosikertomuksen yhteydessä toimialansa tuloksellisuudesta, ja tuloksellisuustiedot tulee esittää mahdollisuuksien mukaan käyttämällä asianmukaisia tunnuslukuja ja tarvittavia laadullisia selvityksiä. Tuloksellisuutta koskevia tietoja tulee verrata talousarvioesityksen perusteluissa esitettyihin alustaviin tulostavoitteisiin ja vahvistettuihin tulostavoitteisiin. (Talousarvioasetus 1243/1992, 68b §.) Tietojen luotettavuuden kannalta on tärkeää, että tuloksellisuutta koskevat tiedot perustuvat systemaattisesti kansallisten ja kansainvälisten normien pohjalta laadittuihin tietoaisteistoihin (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2011). Tuloksellisuus ja mittaaminen näkyvät lisäksi esimerkiksi ministeriön omissa tulostavoitteissa, jotka tulee valtiovarainministeriön (2011) määräyksen mukaan esittää vuositason tunnuslukuina, jotka perustuvat joko mittamiseen tai systemaattiseen arviointiin.

Maksuperustelakia (150/1992) ja -asetusta (211/1992) sovelletaan valtionhallinnon maksulliseen toimintaan, jota voivat olla esimerkiksi valtion viranomaisen suorittamat

virkatyöt, valtion tuottamat tavarat ja palvelut tai julkisoikeudelliset suoritteet (Maksuperustelaki 150/1992, 3 §). Julkisoikeudellisista suoritteista perittävän maksun tulee vastata suoritteen omakustannusarvoa, kun taas muiden suoritteiden maksut voidaan päättää liikeloudellisin perustein (Maksuperustelaki 150/1992, 6–7 §). Talousarvioasetuksen (1243/1992, 65 §) mukaan kirjanpitoyksikön tilinpäätökseen kuuluvan toimintakertomuksen tulee sisältää myös maksullisen toiminnan tulosta ja kannattavuutta koskevat tärkeimmät tiedot. Viraston ja laitoksen on järjestettävä maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta siten, että maksullisen toiminnan vuositulos voidaan esittää tilinpäätöksen yhteydessä, ellei maksullinen toiminta ole vähäistä (Talousarviolaki 423/1988, 16 §). Oikeusministeriön hallinnonalalla maksullista toimintaa on muun muassa Oikeusrekisterikeskuksella, oikeusapu- ja edunvalvontasektorilla, Rikosseuraamuslaitoksella ja syyttäjänvirastoilla.

Toiminnan ja talouden suunnittelua määrittävän lainsäädännön, määräysten ja ohjeiden lisäksi ministeriön tulee huolehtia sen omien, sisäisten kontrollien toimivuudesta ja niiden valvonnasta. Ministeriön sisäisen valvonnan tehtävänä on talousarvioasetuksen (1243/1992, 69 §) mukaan varmistaa ministeriön toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus sekä johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot ministeriön taloudesta ja toiminnasta. Viraston ja laitoksen on huolehdittava sisäisen valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä sekä omassa toiminnassaan että toiminnassa, josta virasto tai laitos vastaa (Talousarviolaki 432/1988, 24b §). Lisäksi virastojen ja laitosten on järjestettävä johdon laskentatoimensa ja sen hyödyntäminen siten, että ne täyttävät viraston ja laitoksen tuloksellisen johtamisen ja sisäisen valvonnan menettelyiden määrittelemät edellytykset (Talousarvioasetus 1243/1992, 55 §). Kirjanpitoyksikön tilinpäätökseen kuuluvaan toimintakertomukseen tulee sisällyttää arvio sisäisen valvonnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä sekä näiden perusteella laadittu lausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista (Talousarvioasetus 1243/1992, 65 §).

Lainsäädännön sekä muiden normien ja ohjeiden mukainen toiminta korostaa edellä mainitun perusteella ennen kaikkea tilivelvollisuutta ohjauksen ja johtamisen tukena. Tämä pitää sisällään muun muassa sen, että ministeriöiden, virastojen ja laitosten tulee voida luotettavasti osoittaa, mihin toimintoihin niille myönnettyjä budjettivaroja on käytetty.

2.2 Työpanoksen kohdentaminen osana toiminnan ja talouden suunnittelua

Työpanoksen kohdentamisen voidaan katsoa olevan yhteydessä toiminnan ja talouden suunnitteluun ja seurantaan monella eri tavalla. Työpanoksen kohdentamisella

voidaan tuottaa tietoa erilaisten tunnuslukujen ja mittareiden tueksi, mitä kautta sillä on yhteyksiä niin hallinnonalan tulohajaukseen, talousarvion valmisteluun, toiminta- ja taloussuunnitelmaan kuin strategiseen suunnitteluunkin. Työpanoksen kohdentamisen tuottaman tiedon avulla voidaan myös tukea toiminnan ja talouden seuranta- ja raportointia. Esimerkiksi kustannusten kohdentumisessa eri toiminnoille ja niiden seurannassa työpanoksen kohdentamisen voidaan nähdä olevan aidoin ja käyttökelpoinen väline. Työpanoksen kohdentamistietoa voidaan hyödyntää myös talousarvioasetuksen (1243/1992, 21 §) mukaisissa laskelmissa ja selvityksissä sekä yleisesti johtamisen ja ohjauksen tukena.

Kuten jo edellä todettiin, tulee toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus sekä johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämien oikeiden ja riittävien tietojen tuottaminen toiminnasta ja taloudesta varmistaa. Tämä edellyttää sellaisten toiminnan ja talouden seuranta-järjestelmien rakentamista, jotka muodostavat kattavan ja luotettavan kuvan organisaation toiminnasta ja taloudesta. Erilaisia määrällisiä ja laadullisia mittareita tulisi yhdistellä siten, että ne kuvaavat luotettavalla tavalla toiminnan ja talouden hoidon tuloksellisuutta, mikä sisältää taloudellisuuden ja tehokkuuden lisäksi toiminnan vaikuttavuuden. Työpanoksen kohdentaminen nivoutuukin parhaiten valtionhallinnon organisaatioiden velvoitteeseen raportoida valtion budjetista niille osoitettujen määrärahojen käytöstä ja toiminnan tuloksellisuudesta. Toinen keskeinen liittymäkohta on ministeriön ja hallinnonalan tulostavoitteisiin ja sitä kautta yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteuttamiseen.

Tulosohjauksessa työpanoksen kohdentamista voidaan hyödyntää muun muassa toiminnan tuottavuuden mittaamisessa ja kustannusten seurannassa. Kohdentamisen avulla voidaan selvittää, kuinka paljon esimerkiksi henkilöstökustannuksia kohdentuu kullekin projektille, toiminnolle tai suoritteelle tai mihin henkilöstön työaika todellisuudessa sitoutuu (Valtiokonttori, 2015). Oikeusministeriön (2017) tulostavoitteissa mainitaan tulostavoitteita tukevissa toimenpiteissä, että ”Kieku-järjestelmää hyödynnetään laajasti, ja tuottavuus paranee”.

Työpanoksen kohdentaminen mainitaan myös oikeusministeriön ja hallinnonalan kirjanpitoyksiköiden välisissä vuosien 2017–2020 tulossopimuksissa. Ulosottolaitoksen (2016) tulossopimuksen mukaan Kiekua hyödynnetään ja sen käyttö vakiinnutetaan sekä jalkautetaan Kieku-hankkeessa tehdyt linjaukset. Työpanoksen kohdentuminen kirjataan Kieku-järjestelmään, ja Valtakunnanvoudinviraston tehtävänä on huolehtia, että kohdentumisesta saadaan talousarviolainsäädännön edellyttämä riittävä ja luotettava tieto. (Valtakunnanvoudinvirasto, 2016.) Työpanoksen kohdentamisesta on kirjattu vastaavalla tavalla myös tuomioistuimia koskeviin tulossopimuksiin. Syyttäjälaitoksen (2016) tulossopimuksessa mainitaan, että Kiekun käyttö vakiinnutetaan, ja Kieku-raportoinnilla tuetaan toiminnan ja talouden suunnittelua. Rikosseuraamuslaitoksen (2016) tulossopimukseen puolestaan on kirjattu, että Kieku-järjestelmän mahdollisuus

det hyödynnetään talouden johtamisessa ja erityisesti kustannusten hallinnassa. Oikeusapu- ja edunvalvontapiirien sekä kuluttajariitalautakunnan tulossopimuksen mukaan Kieku-järjestelmään kirjataan työpanoksen kohdentuminen. Oikeusapu- ja edunvalvontapiirien johtajat huolehtivat siitä, että työpanoksen kohdentumisesta saadaan talousarviolainsäädännön edellyttämä riittävä ja luotettava tieto. (Oikeusministeriö, 2017.)

Kuten tulosoikeuksissa myös oikeusministeriön hallinnonalan maksullisessa toiminnassa työpanoksen kohdentamisen avulla voidaan seurata kustannuksia ja niiden kohdentumista eri suoritteille. Vuonna 2016 kustannusten kohdentamisessa maksulliselle toiminnalle käytettiin Kieku-järjestelmän kustannustietoja ja marraskuun 2016 työpanoksen kohdennustietoja (Oikeusministeriö, 2017). Edellisenä vuonna kustannusten kohdentamisessa käytettiin oikeusministeriön toimintolaskentajärjestelmän tuottamia tietoja toiminto- ja suoritekohtaisista kustannuksista (Oikeusministeriö, 2016). Henkilöstökustannusten kohdistamisen tulee perustua käytössä olevaan toteutuneen työajan seurantaan (Valtiokonttori, 2014). Oikeusministeriön hallinnonalan tilintarkastuksessa on korostettu, että työajan seuranta tulisi käyttää, ja että ministeriö ja virastot ovat vastuussa tuottamistaan laskelmista.

Työpanoksen kohdentaminen tarkoittaa yksinkertaisesti työaikana tehtyjen työtehtävien ja niihin kuluneen ajan kirjaamista työpanoksen kohdentamisen seurantajärjestelmään virkamieskohtaisesti. Valtionhallinnossa esimerkiksi henkilöstökustannukset ovat merkittävä kustannuserä, joten jatkuvan työaikakirjanpidon tai riittävän luotettavan työajanseurannan voidaan nähdä tukevan luotettavaa henkilöstökustannusten kohdentamista. (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2011.)

Työpanoksen kohdentaminen otettiin käyttöön oikeusministeriön hallinnonallalla lokakuussa 2016 Kieku-hankkeen yhteydessä. Laajemmin Kieku-hanke liittyy valtion talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuuden parantamiseen, johon tavoitellaan 20 prosentin kasvua vuoteen 2020 mennessä (Valtiokonttori, 2016). Työpanoksen kohdentaminen sinänsä ei ollut enää oikeusministeriön hallinnonallalle täysin uutta, sillä jo aikaisemmin työaikaa kohdennettiin Tarmo-järjestelmän avulla. Työpanoksen kohdentaminen Kieku-järjestelmässä mahdollistaa kuitenkin Tarmosta poiketen kustannusten seurannan, tuottavuuden mittaamisen ja tietojen vertailtavuuden koko valtionhallinnon eri organisaatioiden kesken. Työpanoksen kohdentamisella kerättyjen tietojen avulla voidaan myös suunnitella ja tehostaa resurssien jakautumista eri yksiköihin ja toimintoihin, ja sitä voidaan hyödyntää yleisesti johtamisen ja ohjauksen tukena.

Tuottavuuden mittaaminen tuottaa valtionhallinnon tehokkuuden kannalta olennaista tietoa siitä, kuinka paljon tietyllä määrällä resursseja voidaan tuottaa suoritteita tai palveluja. Tuottavuudessa mahdollisesti tapahtuneen muutoksen todentaminen on kuitenkin perinteisesti ollut valtionhallinnossa haastavaa. Tuloksellisuuden laskenta-

toimen kehittämiseksi tuottavuuden seurantamenetelmiä ja mittareita tulisi voida olennaisesti parantaa, ja tiettyjen indikaattoreiden tulisi voida selittää ja kuvata tarkasteltavaa ilmiöaluetta niin, että tuottavuuden indikaattoriluku olisi linkitettävissä myös vaikuttavuuteen. (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2011.) Kiekun työpanoksen kohdentamisen onkin ajateltu tuovan lisäarvoa tunnuslukutietona esimerkiksi tulosohjaukseen, toiminnan ja talouden suunnitteluun ja sitä tukevaan raportointiin sekä resurssien kohdentamispäätösten tueksi. Työpanoksen kohdentamisen avulla kerättyä tietoa voidaan hyödyntää tuloksellisuuden laskentatoimen lisäksi johdon laskentatoimessa sekä sisäistä ja ulkoista raportointia täydentävänä raportointina. Keskeisin tulevaisuuden hyödyntämispotentiaali sillä on katsottu olevan juuri tunnuslukujen ja indikaattoreiden kehittämisessä ja uudelleen määrittelyssä esimerkiksi johtamisen ja tulosohjauksen kehittämiseksi. Oikeusministeriössä onkin tähän liittyen toteutettu keväällä 2017 tunnuslukujen kehittämishanke osana tulosohjauksen kehittämistä ja tulosohjausverkoston toimintaa. Hankkeen jatkotoimet ja pilotointi aloitetaan syksyllä 2017.

Jotta työpanoksen kohdentamistietoa voidaan hyödyntää johtamisessa ja ohjauksessa, tulee tiedon kattavuuteen ja luotettavuuteen kiinnittää huomiota. Oikeusministeriön linjauksen mukaisesti työpanoksen kohdentaminen tehdään jatkuvaluonteisesti, ja tuntikohdennuksia hyödynnetään tulosohjauksessa ja johtamisessa. Ministeriö toimii esimerkkinä tulosohjattaville virastoille, joiden kohdennustiedot ovat myös oikeusministeriön hallinnonalan kirjanpitoyksiköiden tilinpäätösten kustannusvastaavuuslaskelmien pohja (Oikeusministeriö, 2017). Tällä hetkellä osassa hallinnonalan virastoja on mahdollista käyttää myös oletuskohdennusta.

Kohdennusten raportointi puolestaan mahdollistaa vertailun tavoitteisiin, muihin ministeriöihin, hallinnonaloihin ja virastojen kesken. Hallinnonalan keskeisiä ohjausperiaatteita ovat työpanoksen oikea ja luotettava mittaaminen, työpanoksen avulla tuotettujen suoritteiden tehokas tuottaminen ja toimintakokonaisuuden vaikuttavuus, mitkä edellyttävät työajan kohdentamista eri suoritelajeille. Tämä korostuu etenkin resurssien mitoittamisessa, joka on resurssien kohdentamisen perusta. (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2008.) Erityistä tarvetta kohdentamistiedolle on kuitenkin silloin, kun toimintajärjestelmiä tai organisaatorakenteita uudistetaan, jolloin kohdentamistiedon raportoinnin avulla voidaan selvittää muun muassa se, miten käytettävissä olevat resurssit olisi tarkoituksenmukaisinta jakaa.

Työpanoksen kohdentamista seurataan erikseen määriteltyjen seurantakohteiden avulla, mitä kautta se liittyy myös niin kutsuttuun seurantakohdemalliin, jonka tarkoituksena on tuottaa tietoa kirjanpitoyksikön toiminnasta ja tuottavuudesta sekä toimia tulosohjauksen välineenä. Seurantakohdemallin on myös tarkoitus tukea johtamista ja mahdollistaa yhtenäiset seurattavat asiakokonaisuudet koko valtionhallinnossa, jolloin tietoa voidaan hyödyntää myös koko talousarvioletalouden yhteisiin tietotarpeisiin. (Valtiokonttori, 2015.) Seurantakohdemallin avulla voidaan saada esimerkiksi tietoa siitä,

kuinka paljon suoritteen tai toiminnon tuottamiseen vaaditaan resursseja ja miten resurssit jakautuvat. Tiedon on kuitenkin oltava riittävän kattavaa ja luotettavaa, jotta sen perusteella voidaan tehdä päätöksiä resurssien kohdentamisesta. Kohdennus on mahdollista oikeusministeriön ohjeen mukaan tehdä päivätasoisesti tai oletuskohdenuksena, joka tosin edellyttää tietoa oletetusta työpanoksen jakautumisesta. Tietojen luotettavuuden ja tarkkuuden vuoksi oikeusministeriö on suositellut päiväkohtaista kohdennusta.

Työpanoksen kohdentaminen Kieku-järjestelmässä on tämän selvityksen laatimisen aikana ollut käytössä oikeusministeriön hallinnonalalla vasta alle vuoden. Oikeusministeriön hallinnonalaa koskevan Valtiokonttorin (2016) teettämän Kieku-hankkeen loppuraportin mukaan hankkeen voidaan katsoa onnistuneen kokonaisuudessaan hyvin. Keskeisiksi kehittämiskohteiksi on tunnistettu muun muassa järjestelmän ja raporttien käytettävyys, kehittämisresurssien riittävyys, työpanoksen kohdennuskirjausten laatu sekä toiminnallisten ja asenteellisten muutosten riittämättömyys. Suurimman haasteen kohdennustiedon luotettavuudelle tarjoaa kuitenkin kirjausten puuttuminen tai niiden epäluotettavuus. Työpanoksen kohdentaminen on koettu haastavaksi erityisesti työajattomien keskuudessa, vaikka osa työaikalain piiriin kuuluvasta henkilöstöstäkin kokee kohdentamisen edelleen vieraaksi. (Valtiokonttori, 2016.)

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2008) on ilmaissut lisäksi tuloksellisuustarkastuksessaan huolensa erityisesti tuomioistuinlaitoksesta haastavana ohjattavana sen riippumattomuuden sekä tuomioistuinlaitosta edustavan neuvotteluosapuolen ja yhteisen kehittämistahdon puuttumisen takia. Ratkaisun tähän odotetaan löytyvän valmisteilla olevasta tuomioistuinviraston perustamisesta. Virasto aloittaa toimintansa aikaisintaan vuoden 2019 aikana. Tuomioistuinviraston on tarkoitus toimia tuomioistuinlaitoksen keskusvirastona, jolloin tuomioistuinlaitoksen keskushallintotehtävät siirtyisivät oikeusministeriöstä uuteen tuomioistuinvirastoon. Viraston ydintehtävänä olisi huolehtia tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytyksistä ja kehittämisestä sekä vastata keskitetyt nyt oikeusministeriölle kuuluvista tuomioistuinlaitoksen keskushallintotehtävistä. (Oikeusministeriö, 2017.)

Työpanoksen kohdentaminen on yhteydessä toiminnan ja talouden suunnitteluun erityisesti kustannusten seurannan ja raportoinnin kautta, mikä voidaan johtaa myös ministeriöiden, virastojen ja laitosten velvoitteesta raportoida niille myönnettyjen budjettivarojen käytöstä. Näin ollen se, että työpanoksen kohdentamista edellytetään, lähtee selkeästi tarpeesta tukea toiminnan ja talouden suunnittelua.

3 Työpanoksen kohdentaminen oikeusministeriön hallinnonalalla

Työpanoksen kohdentamiseen liittyy edelleen monenlaisia haasteita. Aineiston perusteella kohdentamisen tarvetta ja hyötyjä ei ymmärretä vielä kaikissa organisaatioissa, ja järjestelmän heikon käytettävyyden koetaan laskevan motivaatiota kirjausten tekemiseen. Keskeisimmäksi kipukohdaksi tunnistettiin kohdentamistiedon luotettavuus. Tietojen analysoinnin, raportoinnin sekä yhteisten käytäntöjen osalta ohjeistukselle ja koulutukselle koetaan yhä olevan tarvetta. Työpanoksen kohdentamisen tulevaisuuteen suhtaudutaan kuitenkin myönteisesti, mikäli kohdentamista toimintana aktiivisesti kehitetään.

Materiaalia selvitykseen kerättiin viranomaisaineistosta ja Kieku-raporteista sekä haastattelemalla ja Webropol-kyselyllä. Koska selvityksen ohjaavana näkökulmana on tiedon hyödyntäminen, kysely ja haastattelut päätettiin kohdentaa ministeriön ja hallinnonalan virastojen johdolle. Kysely lähetettiin yhteensä 183:lle hallinnonalan virastojen avainhenkilölle, ja siihen saatiin kyselyn sulkeutumiseen 31.7.2017 mennessä 125 vastausta. Kyselyn vastausprosentti oli näin ollen 68,3 %. Haastatteluihin osallistui yhteensä 10 henkilöä.

Kyselyssä esitettiin väittämiä, joiden paikkansa pitävyyttä vastaajia pyydettiin arvioimaan edustamansa organisaation osalta seuraavien vastausvaihtoehtojen mukaisesti: 1 = täysin eri mieltä, 2 = jokseenkin eri mieltä, 3 = jokseenkin samaa mieltä, 4 = täysin samaa mieltä, EOS = en osaa sanoa. Kahteen kysymykseen oli myös mahdollista jättää sanallinen, vapaamuotoinen vastaus. Kysely toteutettiin anonymikyselynä, jolloin yksittäistä vastaajaa ei voida tunnistaa.

Kyselyn vastaajat vastaajaryhmittäin		
Organisaatio	N	Prosentti
Oikeusministeriö	13	10,5 %
Rikosseuraamuslaitos	13	10,5 %
Valtakunnansyyttäjänvirasto	0	0,0 %
Valtakunnanvoudinvirasto	3	2,4 %
Hallinnonalan virastot yht.	95	76,6 %
Syyttäjänvirastot	4	3,2 %
Yleiset tuomioistuimet	16	12,9 %
Hallintotuomioistuimet	5	4,0 %
Erityistuomioistuimet	1	0,8 %
Oikeusapu- ja edunvalvontatoimistot	31	25,0 %
Ulosottovirastot	11	8,9 %
Oikeusrekisterikeskus	1	0,8 %
Erillisvirastot yhteensä	3	2,4 %

Kyselyn vastaajista 10,5 % edustaa oikeusministeriötä, 10,5 % Rikosseuraamuslaitosta, 2,4 % muita keskusvirastoja ja 76,6 % hallinnonalan virastoja. Hallinnonalan virastoista eniten vastauksia saatiin oikeusapu- ja edunvalvontatoimistoista, yleisistä tuomioistuimista ja ulosottovirastoista.

Kyselyllä ja haastatteluilla kerätty aineisto analysoidaan luvuissa 3 ja 4. Kolmannessa luvussa eritellään työpanoksen kohdentamisen nykytilaa ja kokemuksia kohdentamisesta toimintana, ja neljännessä luvussa näkökulmana on kohdentamistiedon hyödyntäminen ja kehittäminen. Kysymykset ja saadut vastaukset on järjestetty kuuden eri teeman alle, jotka on nimetty lukujen 3 ja 4 alaotsikoissa. Jokaisen alaotsikon alla tarkastellaan vastaajien ja haastateltujen näkemyksiä otsikon mukaisen teeman.

3.1 Ohjaus, tuki ja viestintä

Kiekun työpanoksen kohdentamiseen liittyvä ohjaus pohjautuu Kiekun hankeorganisaatioon. Ohjausryhmän vetovastuu oli oikeusministeriön talousyksiköllä. Lisäksi vastuuta jaettiin hallinnonalan eri organisaatioille. Työpanoksen kohdentamisen yleinen koordinaatio ja ohjaus hoidettiin oikeusministeriössä, josta mukana olivat talousyksikkö ja hallintoyksikkö. Oikeusministeriön kirjanpitoyksikön ohjauksen osalta koordinoivina tahoina toimivat ministeriön talousyksikkö ja oikeushallinto-osasto. Keskusvirastot vastasivat virastojen yleisen ohjauksen lisäksi siitä, että virastojen toiminnot ovat niille sopivia. Virastoilta odotettiin myös omaa sisäistä ohjeistusta. Kirjanpitoyksiköt ovat myös vastuussa laskelmiensa oikeellisuudesta, ja ministeriöllä puolestaan on kokonaisvastuu hallinnonalasta.

Kyselyyn vastanneiden mielestä työpanoksen kohdentamisen tarve ymmärretään heidän omassa organisaatiossaan vaihtelevasti. Vastausten keskiarvon perusteella kohdentamisen tarve ymmärretään kuitenkin kohtuullisen hyvin, vaikka vastausten kesken onkin havaittavissa jonkin verran hajontaa. Oikeusapu- ja edunvalvontasektorin ja ulosottolaitoksen vastaajat suhtautuvat kysymykseen noin yhden vastausvaihtoehdon positiivisemmin kuin tuomioistuinlaitoksen ja oikeusministeriön vastaajat. Rikosseuraamuslaitoksen vastaajien vastaukset jakautuvat tasaisesti eri vastausvaihtoehtojen kesken.

Ohjeistuksen riittävyteen vastaajat ovat jokseenkin tyytyväisiä. Rikosseuraamuslaitoksen vastaajat kokevat muista vastaajaryhmistä poiketen, ettei ohjeistus kohdentamisen suhteen ole ollut ollenkaan riittävää. Kohdentamiseen tarjotun tuen riittävyys taas koetaan yleisesti hyväksi, sillä suurin osa vastaajista on esitetyn väitteen kanssa jokseenkin tai täysin samaa mieltä. Työpanoksen kohdentamiseen liittyviin koulutustilaisuuksiin on vastausten perusteella osallistuttu ahkerasti.

2. Organisaatiossani ymmärretään työpanoksen kohdentamisen tarve.

	N	Prosentti
1	7	5,6 %
2	41	32,8 %
3	51	40,8 %
4	22	17,6 %
EOS	4	3,2 %

Keskiarvo	2,80
-----------	------

3. Organisaatiolleni tarjottu ohjeistus liittyen työpanoksen kohdentamiseen on ollut riittävää.

	N	Prosentti
1	13	10,4 %
2	30	24,0 %
3	54	43,2 %
4	26	20,8 %
EOS	2	1,6 %

Keskiarvo	2,79
-----------	------

4. Organisaationi henkilöstölle on tarjottu riittävästi tukea työpanoksen kohdentamiseen.

	N	Prosentti
1	10	8,0 %
2	27	21,6 %
3	53	42,4 %
4	34	37,6 %
EOS	1	0,8 %

Keskiarvo	2,91
-----------	------

5. Organisaationi henkilöstö on osallistunut työpanoksen kohdentamisen koulutustilaisuuksiin.

	N	Prosentti
1	3	2,4 %
2	16	12,8 %
3	53	42,4 %
4	47	37,6 %
EOS	6	4,8 %

Keskiarvo	3,30
-----------	------

Kyselyn avoimista vastauksista (63 kpl) nousevat esille muun muassa ohjeistuksen vaihtelevuus, koulutuksen osittainen vajavaisuus ja osaamiseen liittyvät puutteet sekä se, ettei kohdentamisen hyötyjä ymmärretä tai niitä ei ole onnistuttu viestimään kaikille hallinnonalan organisaatioille. Viestintään, tukeen ja ohjaukseen liittyviä kommentteja on kuitenkin kaikista avoimista vastauksista suhteellisen pieni osa, vaikka kohdentamisen tarvetta toisaalta kommentoidaan runsaasti.

"Virastosta käsin näyttää siltä, että Kieku-järjestelmän käyttöönoton intressi on huonosti perusteltu virastotasolle."

"Henkilöstö ymmärtää kyllä sinänsä, mitä hyötyjä työpanoksen kohdentamisella tavoitellaan, mutta suhtautuu hyötyjen saavuttamiseen epäillen."

"Motivaatio työpanoksen kohdentamiseen ei ole korkea, koska sen hyötyjä ei nähdä ja toisaalta sen antamaa kuvaa ei pidetä todellisuutta kuvaavana."

Vastaajien mukaan virastot eivät ole sisäistäneet kohdentamisen hyötyjä etenkin oman virastonsa osalta. Sen, ettei kohdentamiselle nähdä olevan tarvetta, koetaan vaikuttavan vahvasti motivaatioon tehdä työpanoksen kohdentamiskirjauksia. Etenkin pienten virastojen osalta kohdentamisen hyötyjä ei tunnisteta, sillä vastaajat arvioivat pienessä organisaatiossa olevan muutenkin varsin hyvä käsitys ajankäytöstä ja resurssien jakautumisesta eri työtehtävien kesken. Työpanoksen kohdentamisen ei usean vastaajan mukaan nähdä tuottavan hyödynnettävää tietoa tai tuovan lisäarvoa.

”Viestinnän ja ohjeistuksen suuntaus on ollut aika vaihtelevaa.”

Ministeriön ohjeistukseen liittyen erään vastaajan mukaan ennen Kiekun käyttöönottoa ohjeissa korostettiin, että kohdentaminen tulee ottaa heti haltuun, mutta käyttöönoton jälkeen ohjeistettiin, että kohdentamiseen voi alkaa hiljalleen totuttelemaan. Tältä osin viestinnän ei katsota olleen johdonmukaista. Työajattomien osalta ohjeistus koetaan myös osittain epäselväksi.

”Lync-koulutukset ovat olleet erittäin vaikeita osallistua (paljon häiriöitä, kysymykset sinkoilevat kesken opetuksen ja kokonaisuus jää osallistujalle ymmärtämättä).”

”Niitä (koulutuksia) olisi kyllä voinut toivoa vieläkin enemmän ja räätälöidympiä.”

Koulutuksissa ei ollut vastaajien mukaan huomioitu eri sektoreiden ja toimialojen erityispiirteitä tarpeeksi hyvin, vaan koulutukset ja ohjeet oli suunnattu kaikille, jolloin ne olivat luonteeltaan hyvin yleisiä. Koulutusta olisi myös toivottu olleen enemmän. Osaamisvajetta koetaan edelleen olevan jopa ammattikäyttäjien keskuudessa, eikä suuren työkuorman takia aika ole vastaajien mukaan riittänyt Kiekun omaehtoiseen opetteluun.

Haastatteluista nousee esille pitkälti samoja asioita kuin kyselyssäkin. Useampi ministeriön haastateltava korostaa, että parhaiten ohjeistuksen laatua ja riittävyttä osaa arvioida hallinnonala itse. Kritiikkiä ministeriö on kuitenkin saanut epäselvästä ohjeistuksesta ja siitä, ettei ohjeita ole ollut räätälöity kullekin toimialalle erikseen, vaan ne ovat olleet hyvin yleisluonteisia ja suosittavia. Toisaalta haastateltavat kokevat, että ohjeistuksen selkeyteen on kuitenkin ministeriön taholta pyritty, vaikka muiden samanaikaisten kiireiden takia on mahdollista, että epäselvyyksiä on tullut.

”Sehän siinä varmaan on, että kun ihmiset eivät nää sitä muuta kuin tavallaan siltä omalta kantiltaan, mikä on tietysti ihan ymmärrettävääkin.”

Ohjeissa on ministeriön taholta pyritty painottamaan erityisesti yhdenmukaista kirjauttamista hallinnonala- ja valtioneuvostotason raportoinnin mahdollistamiseksi, mutta

rajanvetojen tekeminen kirjaamiskäytännöissä koetaan haastateltavien mielestä välillä hankalaksi. Ministeriön osalta tarve kohdentamiselle nähdään haastateltavien mukaan selkeänä, sillä ministeriössä hyödynnetään muutoinkin erilaisten mittareiden tuottamaa aineistoa suunnittelun ja ohjauksen apuna. Eräs haastateltava pohti, että hallinnonalan organisaatiot ehkä tuijottavat kohdennustiedon hyödyntämisessä liikaa omaa etuaan, eivätkä näe sen kokonaishyötyjä laajemmassa skaalassa. Haastateltavat tunnustavat kohdentamisen saattavan vaikuttaa yksilötasolla joidenkin henkilöiden kohdalla hyödyttömältä, mutta päällikkötasolla ja hallinnonala- ja valtioneuvostotasolla kohdentamisen hyötyjen arvellaan olevan selkeitä. Kaiken kaikkiaan työpanoksen kohdentamisen saaman kritiikin koetaan kuitenkin lopulta kohdistuneen enemmän Kieku-järjestelmään itseensä kohdentamisen työväliseen kuin itse kohdentamiseen toimintana.

Keskusvirastojen haastatteluista korostuu koulutus. Hallinnonalan yhteistä koulutusta järjestettiin haastateltujen mukaan hyvin lyhyellä varoitusaajalla, ja Lync-koulutuksissa tekniikan kanssa oli usein ongelmia, mikä johti koulutusten heikkoon seurattavuuteen. Koulutukset koettiin myös melko yleisluontoisiksi. Toisaalta yhdessä keskusvirastossa oli järjestetty myös omaa työpajamuotoista koulutusta, jossa keskityttiin siihen, kuinka työpanoksen kohdentamista tulisi tehdä, ja käytiin läpi yleisimpiä tilanteita järjestelmässä. Tämän tyyppiset koulutukset nähtiin tarpeellisiksi ja peruskäyttäjää helpottaviksi.

Tarve Kiekuun käyttöön on haastateltavien mielestä perusteltu, sillä viraston toiminnasta tulee saada selvyys erityisesti, jos esimerkiksi resursseja on supistettu. Erityistä ulkopuolelta tulevaa perustelua ei haastateltavien mukaan koettu tarvittavan. Huoli erilaisista kohdennuskäytännöistä nousee esille myös haastateltujen keskuudessa, ja yhtenäisiä kohdentamiskäytäntöjä pidetään tärkeinä.

3.2 Järjestelmän toimivuus

Webropol-kyselyn vastaajien mielestä työpanoksen kohdentaminen koetaan heidän edustamassaan organisaatiossa hankalaksi, sillä suurin osa vastaajista on kyselyssä esitetyn väitteen kanssa täysin samaa mieltä. Hankalimmaksi kohdentaminen koetaan tuomioistuimissa ja Rikosseuraamuslaitoksessa.

Kiekuun toimintoluokittelun ei koeta olevan selkeää, sillä suurin osa vastaajista on esitetyn väitteen kanssa jokseenkin tai täysin eri mieltä. Vastauksissa on kuitenkin paljon hajontaa, mikä kertoo siitä, että toimintoluokittelun selkeys jakaa vahvasti mielipiteitä.

8. Työpanoksen kohdentaminen koetaan hankalaksi.

	N	Prosentti
1	4	3,2 %
2	30	24,0 %
3	38	30,4 %
4	47	37,6 %
EOS	6	4,8 %

Keskiarvo	3,17
-----------	------

13. Kiegun toimintoluokittelu on selkeä.

	N	Prosentti
1	31	24,8 %
2	47	37,6 %
3	29	23,2 %
4	14	11,2 %
EOS	4	3,2 %

Keskiarvo	2,30
-----------	------

"... jo 1990-luvulla oli käytössä huomattavasti käyttäjäystävällisempiä ohjelmia."

"Huono ja huonosti toimiva järjestelmä luo mittavaa demoralisoivaa vaikutusta työpanoksen kohdentamiseen, vaikka asian merkitys muuten ymmärrettäisiinkin."

Webropol-kyselyn avoimissa vastauksissa korostuvat ehdottomasti eniten Kieku-järjestelmään liittyvät ongelmat ja käytettävyys. Palaute näiden suhteen on yksinomaan negatiivista. Kiekussa koetaan olleen suhteellisen paljon häiriöitä, ja kohdentaminen koetaan hankalaksi ja aikaa vieväksi siksi, ettei järjestelmä ole käyttäjäystävällinen. Kieku koetaan kyselyyn vastanneiden mielestä muun muassa sekavaksi, epävakaaaksi, vanhanaikaiseksi, monimutkaiseksi, hitaaksi ja kankeaksi, minkä nähdään laskevan motivaatiota kirjausten tekemiseen. Kiegun toimintotermit ja muut järjestelmässä käytetyt sanavalinnat, kuten erään kyselyyn vastanneen mainitsema *asetussuoranäyttö*, ovat käyttäjälle vieraita.

"Pelkästään järjestelmän vaikeakäyttöisyys vie motivaation tehdä kirjauksia. Tällöin kirjatukset eivät ole luotettavia, ja lopputuloksena on koko kohdentamisen muuttuminen turhaksi."

Kirjaamisen vaikeus ja hankaluus koetaan vastaajien keskuudessa sen hyötyjä suuremmaksi, ja kirjaamiskäytännöt eri virastojen välillä koetaan toisistaan eriäviksi. Kohdentaminen työtehtävien todellista sisältöä kuvaavasti koetaan vastaajien kesken hankalaksi, eikä kirjausten näin ollen nähdä kuvaavan työn todellista sisältöä. Eräs vastaaja sanoo substanssityössä kohdentamisen olevan helppoa ja tarkoituksenmukaista, mutta esimiestyössä ja tukitoiminnoissa Kiekun kohdentamiseen tarkoitetut toiminnot ja niiden tarkoitus ovat hänen mielestään osittain epäselviä.

Haastateltavien antama palaute järjestelmän toimivuudesta on myös pääosin negatiivista. Järjestelmää pidetään kankeana, raskaana ja käytettävyydeltään vanhentuneena, ja siinä koetaan yhä olevan ainakin hallinnonalan osalta järjestelmätoimittajasta johtuvia virheitä ja käyttövaltuushallintaan liittyviä ongelmia. Ongelmien selvittelyyn katsotaan osan keskusvirastojen haastateltavien mukaan menneen virastoissa niin paljon aikaa, että koko Kiekun uskottavuuden nähdään olevan vaakalaudalla.

”...mitä näppärämpi ja helpompi ja visuaalisesti, niin helpomminhan ne omaksuu ja vähemmällä muutosvastarinnalla. Myönnän, että se vieläkin minua vähän harmittaa, vaikka sitä nyt tässä on vähän katsellutkin jo ja alkaa tottua, niin se ei ole niin kutsuva ja houkutteleva.”

”Toimintoluokittelu ei ole läheskään aina selkeä vaan sisältää paljon tulkinnanvaraa. Valtaisasta toimintoluokittelulistauksesta on hankala etsiä soveltuvia toimintoja varsinkin kun hakutoiminto on huono.”

Kiekun toimintovalikoimaa puolestaan pidetään haastateltujen mukaan varsin laajana ja osittain epäselvänäkin, mutta silti kohtuullisen onnistuneena. Toimintovalikoimaa voisi haastateltavien mukaan tarkastella siitä näkökulmasta, tuottaako se raportoinnissa tarpeellista tietoa toivotulla tarkkuudella. Kukaan haastateltavista ei kuitenkaan lisäisi toimintokoodien lukumäärää, sillä sen nähdään hankaloittavan kohdentamista entisestään.

3.3 Kokemuksia kohdentamisesta

Kyselyn mukaan työpanoksen kohdentamiseen ei suhtauduta vastaajien edustamissa organisaatioissa kovin positiivisesti. Positiivisimmin kohdentamiseen yleisesti suhtautuu ulosottolaitos ja kriittisimmin oikeusministeriö, jonka vastaajista suurin osa on esitetyn väittämän kanssa jokseenkin tai täysin eri mieltä.

Työpanoksen kohdentamisen hyödyllisyys organisaatioissa koetaan kyselyn perusteella myös melko huonoksi. Kriittisimmin kohdentamisen hyödyllisyyteen suhtaudu-

taan tuomioistuimissa ja oikeusministeriössä, joiden vastaajista suurin osa on esitetyn väittämän kanssa jokseenkin tai täysin eri mieltä.

6. Työpanoksen kohdentamiseen suhtaudutaan organisaatiossani positiivisesti.

	N	Prosentti
1	25	20,0 %
2	59	47,2 %
3	34	27,2 %
4	6	4,8 %
EOS	1	0,8 %

Keskiarvo	2,19
-----------	------

7. Työpanoksen kohdentaminen koetaan yleisesti ottaen hyödylliseksi.

	N	Prosentti
1	37	29,6 %
2	52	41,6 %
3	28	22,4 %
4	6	4,8 %
EOS	2	1,6 %

Keskiarvo	2,07
-----------	------

”Henkilökunta kaipaa käytännön esimerkkejä siitä, mihin kohdentamistietoa on käytetty toiminnan kehittämisessä.”

Avoimen kysymyksen vastaajien mielestä motivaatio kohdennusten tekemiseen on matala järjestelmän vaikeaselkoisuuden ja työpanoksen kohdentamiseen kuluvan ajan takia. Alaisten motivoiminen työpanoskohdennusten tekemiseen koetaan hankalaksi, sillä kohdentamisen tarvetta tai sen hyötyjä ei tunnisteta organisaatiossa tai niiden koetaan jäävän järjestelmässä olevien ongelmien varjoon. Osassa kyselyyn vastanneiden edustamissa organisaatioissa ei vastausten perusteella edes johtotasolla nähdä työpanoksen kohdentamisen tarvetta omalle organisaatiolle tai tunnisteta sen tekemisestä saatavia hyötyjä. Toisaalta vastauksissa kommentoidaan myös, ettei

vastaajien edustamissa organisaatioissa juurikaan ole havaittavissa periaatteellista vastustusta, vaikka työpanoksen kohdentamisen tarkoitusta ei täysin ymmärrettäisikään. Avoimissa vastauksissa toivotaan selvää näyttöä tietojen hyödyntämisestä, minkä katsotaan motivoivan kirjauksiin ja selkeyttävän kohdentamisen hyötyjä.

”Arvioni mukaan negatiivisen suhtautumisen taustalla on yleisempi negatiivinen suhtautuminen työn johtoon ja valvontaan. On eräs ammattiryhmä, joka haluaisi olla mahdollisimman itsenäinen eikä pidä siitä, että heidän tekemisiään seurataan. Olen kuullut paljon nurinaa työpanoksen kohdentamisesta, mutta en yhtään järkisyötä, miksi sitä ei haluta tehdä. Nyt se tehdään, koska on pakko, mutta hyötysuhdetta siitä ei ole tullut puheissa esiin.”

”...työajan kohdentaminen aiheuttaa selkeää epäluuloa sen suhteen, miten ja mihin mahdollisia kohdentamisen tuloksia käytetään.”

Ongelmat työajattomien työntekijöiden suhteen tunnistetaan kyselyn vastaajien keskuudessa laajasti. Vaikka suhtautumisen työpanoksen kohdentamiseen katsotaan vaihtelevan paljon eri henkilöstöryhmien välillä, tunnistaa moni vastaaja työajattomat selvästi ongelmallisimmaksi ryhmäksi. Erään vastaajan mukaan negatiivisen suhtautumisen taustalla on yleisempi kriittinen suhtautuminen työn johtoon ja valvontaan. Toinen vastaaja kertoo eniten kohdentamistiedon keräämisessä pelottavan sen, että sitä käytetään henkilökohtaisessa arvioinnissa esimerkiksi korkeamman palkkaluokan virkaa haettaessa. Hänen mukaansa pelkoa hälventäisi läpinäkyvyyden lisääminen tiedon käsittelyssä ja raporttien tuominen kaikkien saataville. Tieto siitä, että kohdennuksia käytetään suoritusarvointiin, saattaisi hänen mielestään vääristää kohdennuskirjauksia entisestään. Työpanoksen kohdentamisen katsotaan myös palvelevan varsin huonosti ajatustyötä vaativan asiantuntijatyön työmäärien arviointia, ja tietojen keruutavan katsotaan soveltuvan asiantuntijatyötä paremmin suorittavaan työhön.

”Kyllä jotenkin se sellainen pettymys siihen Kiekuun kyllä varmaan aika montaa muutakin kuin minua vaivaa. Jotenkin kun odotettiin siltä paljon ja ajateltiin just, että se on valmis järjestelmä siinä vaiheessa, kun me tullaan siihen mukaan ja aletaan vaan sitä käyttämään.”

Haastateltavat kokevat puolestaan, ettei ministeriön osalta ainakaan ole ollut ongelmia suhtautumisessa työpanoksen kohdentamiseen, eikä Kieku ole vaikuttanut kohtuuttoman suurelta tai hankalalta muutokselta. Hallinnonalallakin Kieku koetaan otetun vastaan muutamaa ongelmallista sektoria lukuun ottamatta kohtuullisen kivuttomasti. Ministeriössä tarve kohdentamistiedolle on haastateltujen mukaan selkeä, ja tietoa tullaan hyödyntämään johtamisessa ja ohjauksessa. Hallinnonalan tilanteen koetaan olevan mutkikkaampi. Osassa virastoja tarve kohdennustiedolle on kuitenkin selkeä. Vaihtelun muutoksen vastustamisessa koetaan olevan suurta eri henkilöiden, virastojen ja sektoreiden välillä.

”Kieku ei kyllä mitenkään ongelmattomasti sovellu tähän työajattomien maailmaan.”

Kohdennuksen sopivuutta työajattomille virkamiehille pidetään myös haastateltujen keskuudessa ongelmallisena, sillä kohdentaminen tapahtuu Kiekussa ajan määrittämisen avulla, mikä puolestaan on jo lähtökohtaisesti ristiriidassa työajattomuuden kanssa. Ymmärrystä osoitetaan myös niitä kohtaan, joilla työpanos kohdentuu aina vain yhdelle toiminnolle, minkä takia kohdentaminen saatetaan nähdä turhana ajanhukkana. Toisaalta pidetään kummallisena sitä, ettei työajattomien resurssien käyttöä seurattaisi ollenkaan tai sitä, mihin heidän työpanoksensa kuluu, kun näistä saatavalle tiedolle luulisi haastateltujen arvion mukaan kuitenkin olevan käyttöä.

Yhdellä sektorilla haastateltavan mukaan olisi haluttu edellyttää kaikilta jatkuvaa työajan seurantaa ja kohdentamista, mutta ajatuksesta oli luovuttava, sillä se sai osakseen liikaa vastustusta. Tämä on haastateltavan mukaan johtanut siihen, ettei kaikkia henkilöstöryhmiä ole saatu motivoitua tekemään kohdennuksia.

”Ei tässä sinänsä olla kiinnostuneita, että jos joku saa asiansa nopeasti tehtyä, niin se saa asiansa nopeasti tehtyä... tässä pitää vaan osata kustannuksia jyvittää oikein ja mihin se kunkin henkilön palkka on mennyt, niin se on se pointti.”

Tuomioistuinsektorilla tilanne on erään haastateltavan mukaan paikoittain jopa tulehtunut, ja hän mainitsi osan tuomareista vaatineen jopa kohdentamisasian käsittelyä tuomioistuinasiaina ja tiedustelemaan tuomariliiton kantaa asiasta. Keskeisenä pidetään kuitenkin sen selventämistä henkilöstölle, että kohdentamisen on tarkoitus tuottaa valtakunnan tason tietoa. Harhaluuloa siitä, että kohdentamisessa tuijotettaisiin sitä, kuinka nopeasti ja tehokkaasti ihmiset pystyvät hoitamaan tehtäviään, pitäisi erään haastateltavan mielestä oikaista, sillä moni pelkää työpanoksen kohdentamisen olevan vain henkilöstön käyttäysjärjestelmä, jonka avulla annetaan keppejä tehottomuudesta. Eräs haastateltava myös pohtii, voidaanko ketään pakottaa tekemään kohdennusta, ja kuinka mahdollinen pakottaminen vaikuttaisi kohdennustiedon luotettavuuteen, jos motivaatio tarkkojen kirjausten tekemiseen olisi hyvin matala.

”Itse mä olen vähän sitä miettinyt, että siinä mielessä tämä on vähän ongelmallinen tämä Kieku, että... korostetaan toisaalta, että se on tärkeä ja saatava materiaali on tärkeää. Sit toisaalta sanotaan, että joo ei sun tarvitse tehdä sitä joka päivä, että sä voit tehdä sen viikoittain tai muuten. Kyllähän jokainen kun ajattelee, että jos sä rupeet viikkoa kurkkimaan takaperin ja miettimään mitä sä olet tehnyt niin kyllä se nyt aika... voi korostua yksi asia, mitä sä olet tehnyt viikolla, ja se voi tuntua, että sä oot tehnyt sitä koko viikon.”

Osa haastatelluista korostaa yksilön omaa vastuuta kohdentamisessa; jos kirjaamista ei tee päivittäin, on se paljon helpompi laiminlyödä tai tehdä liian ylimalkaisesti. Kes-

keisimmäksi kipukohdaksi kaikki haastateltavat tunnistavatkin kohdennustiedon luotettavuuden.

”Mun mielestäni paras puoli on juuri se mahdollisuus tässä, että tämä on yksi uusi analyysityökalu.”

”Yksi yhteinen järjestelmä oli ehdottomasti positiivinen muutos.”

Positiivisina puolina haastatteluissa nostetaan esille työpanoksen kohdentamisen potentiaali suunnittelun pohjana ja johtamisen apuna, kunhan tiedosta vain ensin saadaan luotettavaa. Erityisesti organisaatiomuutoksiin liittyvässä resurssien uudelleen kohdentamisessa ja kehityksen seurannassa työpanoksen kohdennustiedosta katsotaan olevan paljon apua. Kaikki haastateltavat korostavat, että tällä hetkellä ollaan edelleen varsin aikaisessa vaiheessa Kiekun käyttöönotossa, joten sen onnistumista on vielä vaikeaa arvioida. Järjestelmän ongelmien katsotaan dominoivan keskustelua tällä hetkellä juuri Kiekun vielä lyhyen käyttöhistorian takia.

3.4 Kohdennustavan valinnasta

Selvitystä varten tilattiin Palkeilta raportti kaikkien hallinnonalan virastojen virkamiesten ja työntekijöiden työpanoksen kohdennustavasta. Raportista selvitettiin virastokohtainen kohdennustapojen jakauma, joka on esitetty oheisessa taulukossa. Taulukosta voidaan nähdä, kuinka laajasti jatkuvaluonteinen kohdennus on käytössä, tai esimerkiksi kuinka suuri osa tietyn organisaatioryhmän henkilöstöstä käyttää oletuskohdennusta. *Taulukko ei kuitenkaan kerro sitä, kuinka paljon työpanosta on kussakin virastossa kohdennettu, vaan oheisesta taulukosta selviää ainoastaan valittu kohdennustapa organisaatioryhmittäin.*

Oikeusministeriön linjauksen mukaan ministeriössä ja kaikissa hallinnonalan virastoissa tulisi käyttää lähtökohtaisesti jatkuvaluonteista työpanoksen kohdennusta. Oikeusministeriö toimii tuntikohdennuksissa esimerkkinä tulosohtaville virastoille, joiden kohdennustietoja käytetään hallinnonalan kirjanpitoyksiköiden kustannusvas-
taavuuslaskelmien pohjalla. (Oikeusministeriö, 2017)

Oletuskohdennuksen valitseminen on mahdollista erikseen sitä pyytämällä. Muussa tapauksessa henkilölle valitaan automaattisesti jatkuva kohdennustapa. Oletuskohdennuksessa henkilölle luodaan prosenttiperusteinen jakauma kohdennettavien toimintojen kesken. Oletuskohdennusta ei tarvitse erikseen hyväksyä Kiekussa päivittäin tai viikoittain, vaan se tallentuu automaattisesti järjestelmään. Oletuskohdennukseen

mukaan valittuja toimintoja tulisi kuitenkin tarkistaa säännöllisesti, jotta ne vastaisivat tehdyn työn sisältöä.

Jatkuvassa kohdennustavassa henkilö syöttää kohdennustiedot itse manuaalisesti järjestelmään sen mukaan, miten hänen työpanoksensa on jakautunut esimerkiksi päivän aikana eri toiminnoille. Jatkovaa kohdennusta voidaan helpottaa tallentamalla esimerkiksi eniten käytetyt toimintokoodit ja ennakoitujen tuntien kohdennuksen pohjaksi.

Oheisessa taulukossa on esitetty keskiarvot kunkin organisaatioryhmän kohdennustapojen prosenttijakaumista.

Työpanoksen valittu kohdentamistapa hallinnonalan organisaatioissa keskimäärin		
Organisaatio	Jatkuva kohdennus %	Oletuskohdennus %
Oikeusministeriö	98,1 %	1,0 %
Keskusvirastot	94,5 %	5,4 %
Korkeimmat oikeusasteet	35,3 %	64,7 %
Hovioikeudet	55,4 %	44,3 %
Käräjäoikeudet	80,3 %	19,7 %
Hallinto-oikeudet	76,3 %	23,7 %
Erityistuomioistuimet	77,1 %	22,9 %
Oikeusapu- ja edunvalvontapiirit	99,4 %	0,6 %
Ulosottovirastot	100,0 %	0,0 %
Syyttäjänvirastot	99,5 %	0,5 %

Palkeilta tilatun raportin mukaan oikeusministeriön henkilöstöstä 98 % on valinnut työpanoksen kohdennustavakseen jatkuvaluonteisen kohdennuksen. Keskusvirastojen, ulosottovirastojen, syyttäjänvirastojen sekä oikeusapu- ja edunvalvontapiirien osalta jatkuvaluonteisen kohdennuksen on ilmoittanut työpanoksen kohdennustavakseen yli 95 % henkilöstöstä. Tuomioistuimissa sen sijaan kohdennustavan valinnassa on hyvinkin suuria vaihteluita. Yleisistä tuomioistuimista lähes joka toisessa jatkuvaluonteisen kohdennustavan käyttäjiä on alle 70 % henkilöstöstä. Käräjäoikeuksista kolmasosa käyttää ainoastaan jatkuvaluonteista kohdennusta, kolmasosassa jatkuvaluonteista kohdennustapaa käyttää alle 70 % henkilöstöstä, ja joka neljännessä jatkuvaluonteinen kohdennus on käytössä alle 60 %:lla henkilöstöstä. Hovioikeuksista kolmessa viidestä jatkuvaluonteisen kohdennustavan käyttö jää alle 50 %:iin.

Hallinto-oikeuksista kolmasosassa jatkuvaluonteisen kohdennustavan käyttö jää alle 45 %:iin, yhdessä se on 74 % ja yhdessä 100 %. Korkeimmissa oikeusasteissa jatkuvaluonteista kohdennustapaa käyttää vain 35 % henkilöstöstä. Erityistuomioistuimissa hajonta kohdennustavan valinnassa on suurta; kahdessa kolmesta erityistuomiois-

tuimesta 100 % henkilöstöstä käyttää jatkuvaluonteista kohdennusta, mutta yhdessä vain 31 % henkilöstöstä.

Kokonaisuudessaan Palkeiden raportista voidaan päätellä, että tuomioistuimissa henkilöstön jakautuminen jatkuvaluonteisen kohdennustavan ja oletuskohdennuksen välillä vaihtelee suuresti, kun taas muissa hallinnonalan organisaatioissa jatkuva kohdennustapa on selvästi hallitseva. Selvästi vähiten jatkuvaluonteista kohdennustapaa käytetään korkeimmissa oikeusasteissa. Muissa tuomioistuimissa vaihtelu on suurta, ja esimerkiksi hovioikeuksissa jatkuvaluonteisen kohdennustavan valinta vaihtelee 30,6 % ja 100 % välillä hovioikeudesta riippuen.

Oheinen taulukko ei kuitenkaan kerro sitä, miten kohdennustavan valinta jakautuu työajattomien ja työaikalain piiriin kuuluvan henkilöstön kesken. Kyselyn vastaajien ja haastateltujen henkilöiden näkemyksen mukaan esimerkiksi tuomioistuimissa kansliahenkilökunta käyttäisi jatkuvaluonteista kohdennustapaa kun taas tuomarikunta oletuskohdennusta, mutta kohdennustavan valinnan suuri hajonta eri tuomioistuiemien välillä osoittaa, ettei tämä välttämättä pidä paikkaansa. Lisäksi osassa tuomioistuimista jopa 100 % henkilöstöstä on ilmoittanut kohdennustavakseen jatkuvaluonteisen kohdennuksen.

3.5 Kohdentamaton työ

Selvitystä varten tutkittiin Kiekusta saatavien raporttien avulla kohdentamattoman työn osuutta oikeusministeriön hallinnonalalla. Kohdentamattomalla työllä tarkoitetaan sellaista työtä, jonka sisältöä ei pystytä kohdennuskirjausten perusteella määrittämään. Toisin sanoen kyseessä on tietty määrä henkilötyövuosia tai euroja, joiden osalta ei pystytä Kiekun tuottaman tiedon perusteella sanomaan, mitä kyseisillä resursseilla on saatu aikaan tai mihin ne on käytetty. Tällöin kaikki palkkamenot siirtyvät kirjanpitoon toiminnolla "kohdentamaton työ". Mikäli henkilö kohdentaa työaikansa määräajassa tai hänelle on määritetty oletuskohdennus, analyysiraportilta kohdentamaton työ poistuu, ja palkkamenot jakautuvat tehtyä työtä kuvaaville toiminnoille.

Oheiseen taulukkoon on koottu tiedot kohdentamattoman työn osuudesta hallinnonalan eri organisaatioissa. Taulukosta voidaan havaita, että kohdentamattoman työn osuus vaihtelee hyvin paljon eri organisaatioiden kesken. Esimerkiksi tuomioistuiemien kesken kohdentamattoman työn osuudessa on todella paljon vaihtelua, vaikka kaikkien tuomioistuiemien kohdentamattoman työn osuus yhteensä on 20 %.

Kohdentamaton työ oikeusministeriössä ja hallinnonalalla 1/2017–6/2017

Organisaatio	Henkilötyö- vuosia	Euroa	Prosenttia
Oikeusministeriö	9,96	912 481,38	10 %
Oikeusministeriön yhteydessä toimivat viranomaiset	5,44	432 667,78	14 %
Oikeusapu ja edunvalvonta	40,05	2 197 628,69	9 %
Korkein oikeus	12,23	1 592 215,40	48 %
Korkein hallinto-oikeus	4,00	264 325,42	8 %
Hovi-oikeudet	99,46	7 267 868,23	50 %
Hallinto-oikeudet	7,46	455 810,84	3 %
Käräjäoikeudet	124,13	8 077 291,02	15 %
Erytistuoimioistuimet	25,18	1 823 879,68	34 %
Syyttäjälaitos	80,91	5 521 440,32	30 %
Rikosseuraamuslaitos	311,70	12 955 136,04	22 %
Ulosottolaitos	4,51	272 151,29	1 %
Oikeusrekisterikeskus	0,65	47 960,45	1 %

4 Hyödyntäminen johtamisessa ja ohjauksessa

Selvityksen perusteella työpanoksen kohdentamista ei vielä hyödynnetä oikeusministeriön hallinnonalan johtamisessa ja ohjauksessa. Kohdentamisen avulla kerättyä tietoa ei tällä hetkellä säännöllisesti seurata tai raportoida, sillä kohdentamistiedon ei katsota vielä olevan luotettavaa. Tiedon analysointi- ja raportointiosaamisen kehittämisen katsotaan parantavan mahdollisuuksia kohdentamistiedon säännölliseen raportointiin ja hyödyntämiseen johtamisessa ja ohjauksessa.

4.1 Tiedon seuranta ja raportointi

Webropol-kyselyn vastausten perusteella työpanoksen kohdentamista seurataan virastoissa vaihtelevasti, sillä vastaukset jakautuvat hyvin tasaisesti eri vastausvaihtoehtojen kesken. Kolmasosa vastaajista on täysin samaa mieltä siitä, että kohdentamista seurataan säännöllisesti, mutta toisaalta kolmasosa vastaajista on jokseenkin eri mieltä. Sektorikohtaisesti tarkasteltuna kohdentamista seurataan vastausten perusteella eniten ulosottolaitoksessa. Tuomioistuimien, oikeusapu- ja edunvalvontasektorin, Rikosseuraamuslaitoksen ja oikeusministeriön osalta vastaukset jakautuvat varsin tasaisesti eri vastausvaihtoehtojen kesken.

Kohdentamisen avulla saatua tietoa ei kuitenkaan vastaajien kokemuksen mukaan tällä hetkellä käsitellä ja raportoida organisaatioiden johtoryhmissä tai muissa vastavissa kokouksissa. Tästä vastaajat ovat suhteellisen yksimielisiä. Vastausten perusteella kaikkien sektoreiden kohdennustietojen raportointi on vähäistä.

10. Työpanoksen kohdentamista seurataan organisaatiossani säännöllisesti.

	N	Prosentti
1	15	12,0 %
2	39	31,2 %
3	26	20,8 %
4	37	29,6 %
EOS	8	6,4 %

Keskiarvo	2,87
-----------	------

11. Työpanoksen kohdentamisen avulla saatua tietoa käsitellään ja raportoidaan säännöllisesti esimerkiksi johtoryhmässä tai muussa vastaavassa kokouksessa.

	N	Prosentti
1	61	48,8 %
2	36	28,8 %
3	17	13,6 %
4	1	0,8 %
EOS	10	8,0 %

Keskiarvo	1,90
-----------	------

"Kohdennusta tehdään ja se koetaan johdossa tärkeäksi, mutta emme saa kerättyjä lukuja ulos järjestelmästä. Tähän tarvittaisiin koulutusta, jotta homma ei mene hukkaan."

"En ole saanut tai osaa ottaa raporttia toimiston työpanoksen kohdentamisen tuloksista."

"Keskeisin ongelma on Kiekun tuottaman tiedon analysointivälineiden/-osaamisen puuttuminen."

Kyselyn avoimissa vastauksissa (46 kpl) tuodaan esille useasti organisaation analysointi- ja raportointiosaamisen puutteellisuus ja ajan löytämisen vaikeus näiden omaehtoiseen opiskeluun. Keskeisimpänä syynä siihen, miksi kohdentamisen avulla kerättyä tietoa ei seurata tai raportoida, mainitaan se, ettei raporteja osata ottaa tai niiden sisältämän tiedon ei katsota olevan käyttökelpoista. Tarve kohdentamistiedon analysointi- ja raportointiosaamisen parantamiselle tunnustetaan vastaajien keskuudessa

selvästi. Eräs vastaaja jopa mainitsee analysointivälineiden ja analysointiosaamisen puutteellisuuden olevan keskeisin ongelma kohdentamistiedon raportoinnissa ja hyödyntämisessä.

Suurin osa haastateltavista kertoo, ettei työpanoksen kohdennustietoa vielä tällä hetkellä seurata tai raportoida säännöllisesti – ainakaan ihan täydellä kapasiteetilla. Osa on tarvittaessa ottanut kohdentamiseen liittyviä asioita esille esimerkiksi tulosohtausverkostossa, mutta vain silloin, jos on havaittu jotakin aikaisemmasta poikkeavaa. Toisaalta yhden sektorin haastateltavat kertovat, että työpanoksen kohdentamista seurataan kuukausitasolla hyvinkin aktiivisesti, ja henkilöstötiimi ilmoittaa esimiehille, mikäli tiettyä prosenttimäärää kohdennuksia ei ole saavutettu. Tämän käytännön myötä kohdentaminen on hiljalleen saatu nostettua lähelle sataa prosenttia. Kohdentamistiedon seuranta ja raportointi nähdään tärkeäksi myös muilla sektoreilla ja siihen aiotaan palata, sillä nyt sen katsotaan jääneen muiden kiireiden jalkoihin. Eräs haastateltava arvioi hallinnonalan odottavan ministeriöltä ensin jonkinlaista laajempaa raporttia, ennen kuin raportointi pääsee hallinnonalalla kunnolla vauhtiin.

Yksi haastateltava otti haastattelun loppuksi tässä yhteydessä esille virastojen sisäisen resurssienjaon merkityksen ja sen, että ihmisten välillä on yksilöllisiä eroja työtavoissa ja työn tekemisen tehokkuudessa, mikä ei kuitenkaan välttämättä tarkoita sitä, että hitaampi tekisi huonommin, vaan tilanne voi olla päinvastainen. Eri työtehtävät myös voivat vaatia eri tavalla aikaa ja olla kuormittavuudeltaan erilaisia. Tästä syystä hänen mukaansa kohdennustiedon lisäksi tarvitaan tarkempaa tietoa virastojen sisäisistä toimintatavoista, eikä päätöksiä resurssien jaosta voida tehdä pelkän kohdennustiedon varassa.

4.2 Tiedon hyödyntäminen

Kyselyssä selvisi, ettei työpanoksen kohdentamistietoa tällä hetkellä hyödynnetä ministeriön tai virastojen johtamisessa, ohjauksessa ja toiminnan suunnittelussa. Vastajat ovat asian suhteen melko yksimielisiä. Sektorikohtaisen tarkastelun perusteella eniten kohdentamistietoa hyödynnetään oikeusapu- ja edunvalvontasektorilla, vaikka sielläkin hyödyntämisen arvioitiin olevan vielä varsin vähäistä.

Kiekun toimintoluokittelua ei koeta tiedon hyödyntämisen kannalta kovin tarkoituksenmukaiseksi, mutta vastauksissa on havaittavissa jonkin verran hajontaa. Kriittisimmin toimintoluokittelun tarkoituksenmukaisuuteen suhtautuvat oikeusministeriön ja Rikosseuraamuslaitoksen vastaajat. Muiden sektoreiden osalta vastaukset jakautuvat vaihtoehtojen 1–3 kesken melko tasaisesti.

Kiekusta saatavan tiedon analysointiosaamisen koetaan olevan riittämättömällä tasolla. Huomattavaa on kuitenkin myös se, että vastaajista yllättävän suuri osa ei osannut tai halunnut ottaa kantaa kohdentamistiedon hyödyntämistä tai analysointiosaamista koskeviin kysymyksiin. Etenkin tiedon analysointiosaamista koskevan kysymyksen osalta ”en osaa sanoa”- vastanneiden osuus on varsin suuri. Sektorikohtaisessa tarkastelussa tämän kysymyksen kohdalla sektoreiden väliset erot ovat myös varsin suuria. Tuomioistuimissa, Rikosseuraamuslaitoksella ja oikeusapu- ja edunvalvontasektorilla analysointiosaamisen arvioidaan olevan riittämätöntä, mutta reilu viidesosa vastaajista ei osannut tai halunnut ottaa kantaa kysymykseen. Oikeusministeriössä analysointiosaamisen katsotaan yksimielisesti olevan riittämätöntä, kun taas ulosottolaitoksen vastaukset jakautuvat varsin tasaisesti eri vastausvaihtoehtojen välille.

12. Työpanoksen kohdentamisen avulla saatua tietoa hyödynnetään organisaationi johtamisessa, ohjauksessa ja toiminnan suunnittelussa.

	N	Prosentti
1	44	35,2 %
2	40	32,0 %
3	19	15,2 %
4	8	6,4 %
EOS	14	11,2 %

Keskiarvo	2,26
-----------	------

14. Kiekun toimintoluokittelu on tiedon hyödyntämisen kannalta tarkoituksenmukainen.

	N	Prosentti
1	28	22,4 %
2	46	36,8 %
3	27	21,6 %
4	6	4,8 %
EOS	18	14,4 %

Keskiarvo	2,52
-----------	------

16. Kiekusta saatavan tiedon analysointiosaaminen on organisaatiosani riittävällä tasolla.

	N	Prosentti
1	36	28,8 %
2	38	30,4 %
3	23	18,4 %
4	8	6,4 %
EOS	20	16,0 %

Keskiarvo	2,50
-----------	------

Avoimen kysymyksen vastaukset vahvistavat sen, ettei kohdentamistietoa hyödynnetä tällä hetkellä johtamisessa ja ohjauksessa, vaan näissä käytetään muilla tavoilla hankittua tietoa viraston toiminnasta. Suuri osa vastaajista ei pysty joko tunnistamaan kohdennustiedon hyödyntämismahdollisuuksia omassa organisaatiossaan tai ilmoittaa analysointi- ja raportointiosaamisen olevan tiedon hyödyntämisen kannalta liian puutteellista. Kiekuun toivotaankin helppokäyttöisiä valmisraportteja, joita voisi suoraan käyttää johtamisen ja ohjauksen tarpeisiin. Nykyiset raportit koetaan hankaliksi, tai niitä ei osata ottaa ulos järjestelmästä.

”Analyysiosaamista todellakin tarvittaisiin. Siihen ei ole saatu minkäänlaista koulutusta.”

”Analyysiosaamisen kehittäminen on keskeisin kipukohta.”

Haastateltavat kokevat hekin, ettei kohdentamistietoa vielä tällä hetkellä hyödynnetä juurikaan johtamisessa ja ohjauksessa. Osa on hyödyntänyt tietoa jo ainakin osittain esimerkiksi tulossopimuksien pohjalla. Työpanoksen kohdentamista ei tällä hetkellä nähdä johtamisen ja ohjauksen välineenä muuta kuin teoriassa, sillä tiedot ovat tällä hetkellä haastateltujen mielestä korkeintaan suuntaa antavia. Kaikki haastateltavat kokevat, että nyt on vielä liian aikainen vaihe kohdentamistiedon hyödyntämiselle siitä syystä, ettei tieto ole sen huonon kattavuuden takia vielä luotettavaa, ja osaa järjestelmätason heikkouksista ei ole vielä korjattu. Hyödyntämispotentiaalia kyllä katsotaan löytyvän, kunhan toimintoja kehitetään ja tietoa saadaan järjestelmän kautta tarkemmin. Erilaiset muutos- ja kehittämishankkeet, organisaatiomuutokset ja muu resurssien uudelleen järjesteleminen, budjettiperustelut ja työnkuvien kehittäminen nähdään olennaisimpina tiedon hyödyntämiskohteina. Muillakin seurantatavoilla katsotaan edelleen kyllä olevan oma paikkansa johtamisessa ja ohjauksessa työpanoksen kohdentamisen lisäksi.

Keskeisimmiksi haasteiksi kohdentamistiedon hyödyntämisessä mainitaan haastattelussa tiedon luotettavuus ja järjestelmän käytettävyys. Kohdentamista tulisi haastatteluvien mukaan tehdä rehellisesti ja kattavasti, mikä taas lähtee kohdentamistiedon tarpeen ja merkittävyyden tunnistamisesta valtiotasolla. Järjestelmä ei myöskään saisi olla sellainen, että sen kanssa taisteluun menee aikaa, vaan kohdentamisen tulisi tapahtua helposti työn ohessa, jolloin sitä myös varmimmin jaksettaisiin tehdä.

Eräs haastateltu nosti vielä haastattelun lopuksi esille resurssikysymysten haasteet virastoissa ja virastojen erilaisuuden työnjakoon viraston sisällä liittyvissä asioissa. Kärjistettynä, jos toinen virasto hoitaa asioita tehokkaasti vähemmillä resursseilla ja toinen tehottomasti suuremmilla resursseilla, lopputulos helposti on haastateltavan mukaan tulosohjaajan silmin se, että tehokkaalta virastolta viedään resursseja ja tehoton saa niitä lisää. Näinhän sen ei pitäisi haastateltavan mukaan olla, vaan hyvä tulos tulisi voida palkita jotenkin, ettei tällaisessa tilanteessa pääsisi syntymään houkutusta tahallisesti toimia tehottomasti.

4.3 Strategia ja kehittäminen

Kyselyyn vastanneet kokevat hyvin yksimielisesti työpanoksen kohdentamisen tarvitsevan vielä kehittämistä, jotta sitä voitaisiin hyödyntää johtamisen ja ohjauksen välineenä. Analyysiosaamisen kehittämisen nähdään parantavan Kiekusta saatavan tiedon hyödynnettävyyttä, kuten jo edellä eritellyistä vastauksista on tullut esille. Kuitenkin lähes viidennes analyysiosaamisen kehittämistä koskevan kysymyksen vastaajista ei osannut tai halunnut ottaa kantaa kysymyksessä esitettyyn väitteeseen.

15. Työpanoksen kohdentaminen vaatii vielä kehittämistä, jotta sitä voitaisiin hyödyntää johtamisen ja ohjauksen välineenä.

	N	Prosentti
1	3	2,4 %
2	6	4,8 %
3	25	20,0 %
4	83	66,4 %
EOS	8	6,4 %

Keskiarvo	3,70
-----------	------

17. Analyysiosaamisen kehittäminen parantaisi Kiekusta saatavan tiedon hyödynnettävyyttä.

	N	Prosentti
1	4	3,2 %
2	11	8,8 %
3	35	28,0 %
4	51	40,8 %
EOS	24	19,2 %

Keskiarvo	3,64
-----------	------

Kyselyn avoimissa vastauksissa korostuu selvästi toive Kiekun järjestelmätason epäjohtonmukaisuuksien korjaamisesta ja helppokäyttöisyyden parantamisesta, ja suurin osa kyselyyn saadusta palautteesta ja kehitysideoista koskee järjestelmän kankeutta ja vaikeaselkoisuutta ja siihen puuttumista. Tämän katsotaan myös olevan avainasemassa siihen, että henkilöstöä voitaisiin paremmin motivoida kirjausten tekemiseen. Kirjausten oikeellisuuden, tarkkuuden ja riittävän kattavuuden taas katsotaan johtavan parempaan työpanoksen kohdennustiedon hyödynnettävyyteen johtamisessa ja ohjauksessa.

”Näin vahvaa kognitiivista rasittavuutta löytyy enää harvasta järjestelmästä. Kun halutaan ottaa digiloikka, niin kyllä se edellyttäisi vähän muutakin kuin halvimman järjestelmän hankkimista ja sen huonosti suunniteltua jalkauttamista hallintoon.”

”Nykyinen malli ei juurikaan anna välineitä johtamiselle.”

”Kohdentamisen oikeellisuutta parantaisi, jos Kiekussa ei olisi näkyvissä kaikki valtionhallinnon koodit vaan ainoastaan oman hallinnonalan tai peräti vain oman viraston käyttämät.”

Toisena keskeisenä kehittämiskohteenä nähdään analysointi- ja raportointiosaamisen parantaminen. Tällä hetkellä välineitä analysoida Kiekun tuottamaa tietoa tai osaamista raporttien tuottamiseen ja muokkaamiseen ei vastausten perusteella juurikaan ole, vaan tähän toivotaan järjestettävän koulutusta. Johdon raportointia varten toivotaan helppokäyttöisempiä valmisraportteja. Muutama vastaaja ehdottaa myös sitä, ettei kaikkien valtionhallinnon toimintojen tulisi olla näkyvillä kaikille, vaan näkyvissä voisivat olla aina vain hallinnonalan tai oman viraston toiminnot, mikä selkeyttäisi kohdennusten tekemistä. Muita kehittämisideoita esitetään vastauksissa hyvin niukasti.

Työpanoksen kohdentamisen yhteyttä strategiseen suunnitteluun selvitettiin ainoastaan haastatteluissa. Haastateltujen keskuudessa tunnistetaan kyllä ideologisella tasolla se, että työpanoksen kohdentamisella tulisi olla yhteys strategiakarttaan, mutta heidän mielestään nyt kun tiedon luotettavuus on vielä varsin matalalla tasolla, ei mahdollisen yhteyden nähdä olevan vielä merkitsevää. Yhteys kuitenkin tunnistetaan olevan löyhästi tulossopimusten ja toiminnan ja talouden suunnittelun kautta. Tulossopimusten ja strategiakartan yhteyttä voisi osan haastateltavien mielestä tulevaisuudessa pyrkiä vahvistamaan.

Työpanoksen kohdentamisella nähdään haastateltujen mielestä olevan varsin valoisa tulevaisuus, mikäli järjestelmän helppokäyttöisyyteen panostetaan, työajattomien ongelma saadaan ratkaistua ja kohdennustiedon luotettavuus paranee. Resurssien siirtelyn mainitaan toivottavasti helpottavan, ja organisaatiomuutosten tueksi toivotaan saatavan luotettavaa tietoa. Kehittämisideoina haastatteluissa mainitaan muun muassa kohdentamisen kytkeminen kalenterimerkintöihin tai asianhallintaan ja sitä kautta esimerkiksi tilastotietokantaan.

Eräs haastateltu ihmetteli haastattelun lopuksi julkisen sektorin hidasta kehitystä ja muutosvastarintaa tietoaaineistojen keräämisessä, analysoinnissa ja hyödyntämisessä laajemminkin johtamisen ja ohjauksen tukena:

”...se määrä, mitä kuluttajasta nykyään kerätään tietoa, on aivan uskomaton. Kaupallisten toimijoiden tietokannat louhivat tietoa jatkuvasti. Tulee vaan tässä mieleen, että me kompuroimme sitten täällä näissä arkielämän järjestelmissä. Aika kömpelöitä ratkaisuja. Ihminen on käynyt kuussa jo 60-luvulla, ja edelleen tässä ihmetellään.”

5 Johtopäätökset

Tunnelma työpanoksen kohdentamisen suhteen on tällä hetkellä odottava. Työpanoksen kohdentamistietoa ei pidetä vielä luotettavana tai tarpeeksi kattavana, jotta sitä voitaisiin tosiasiallisesti hyödyntää johtamisessa ja ohjauksessa. Toinen keskeinen esiin noussut kipukohta on Kieku-järjestelmän käytettävyyttä. Työpanoksen kohdentamisella nähtiin olevan kuitenkin potentiaalia kehittyä johtamisessa ja ohjauksessa avustavaksi tietovarannoksi, jos kirjausten luotettavuutta ja järjestelmän käytettävyyttä saadaan parannettua, sekä varmistetaan riittävä osaaminen tiedon analysointia ja raportointia varten.

Selvityksessä kysyttiin oikeusministeriön tulosohjaajilta sekä keskusvirastojen ja hallinnonalan virastojen johdolta, millaisena johtamisen ja ohjauksen välineenä he työpanoksen kohdentamisen näkevät nyt ja tulevaisuudessa, ja millaisia kokemuksia heillä on työpanoksen kohdentamisesta toimintana. Selvityksessä kartoitettiin kohdentamisen nykytila ja asema toiminnan ja talouden suunnittelussa, ja muodostettiin lain-säädännöllisiä lähtökohtia työpanoksen kohdentamisen taustalle. Selvityksen tavoitteena oli varmistua siitä, että työpanosta kohdennetaan talousarviolain ja -asetuksen edellyttämällä tavalla siten, että sen avulla kerättyä tietoa voidaan pitää luotettavana ja sellaisena, että sitä voidaan hyödyntää toiminnan laillisuuden ja tuloksellisuuden varmistamisessa.

Työpanoksen kohdentaminen Kieku-järjestelmässä on ollut käytössä oikeusministeriön hallinnonalalla vajaan vuoden. Työpanoksen kohdentamisen avulla kustannusten seurannan ja resurssien kohdentamisen on odotettu helpottuvan, ja kohdentamistiedot ovat ensimmäistä kertaa vertailukelpoisia eri hallinnonalojen kesken. Kiekun työpanoksen kohdentamisen tulisi vaikuttaa niin tulosohjaukseen, toiminnan ja talouden suunnitteluun kuin strategiseen suunnitteluunkin, joten sen voidaan katsoa olevan varsin merkittävä muutos koko valtionhallinnon tasolla. Työpanoksen kohdentamisen tarjoamaa tietoa on mahdollista hyödyntää jatkossa esimerkiksi tunnuslukujen kehittämisessä ja niiden uudelleen määrittelyssä johtamisen ja ohjauksen tueksi, resurssi-

en uudelleen järjestelyssä ja organisaatiomuutoksiin liittyvien päätösten taustalla sekä täydentävänä raportointina perinteisen taloushallinnon raportoinnin rinnalla. Työpanoksen kohdentaminen voidaan nähdä mahdollisuutena kehittää oikeushallinnon toimintaa ja parantaa sen tuloksellisuutta. **Toistaiseksi kohdentaminen ei ole kuitenkaan saavuttanut kovin merkittävää asemaa johtamisen ja ohjauksen väli-
neenä, mutta potentiaalia ja monensuuntaisia kehittämismahdollisuuksia sillä
nähdään kyllä olevan.**

5.1 Yhteenveto tuloksista

Selvityksen perusteella työpanoksen kohdentamisen **suurimmat haasteet tällä hetkellä ovat kohdentamistiedon luotettavuus ja Kieku-järjestelmän käytettävyys.** Sekä kyselyyn vastanneet että haastateltavat näkivät, että järjestelmän kankeus ja heikko käyttäjäystävällisyys ovat laskeneet motivaatiota kohdentamiskirjausten tekemiseen. Toisena merkittävänä vaikuttimena tähän nähtiin se, etteivät työpanoksen kohdentamisen tarve tai sen hyödyntämismahdollisuudet ole selkeitä monille hallinnonalan virastoille. Lisäksi työajattomien virkamiesten aseman ja sen herättämän keskustelun koettiin saaneen joillakin sektoreilla myös periaatteellista vastustusta työpanoksen kohdentamista kohtaan.

Vastausten perusteella työpanoksen kohdentamiseen liittyvän ohjeistuksen ja tuen määrä katsottiin pääosin riittäväksi, ja organisaatioiden henkilöstö on osallistunut kohdentamista koskeviin koulutustilaisuuksiin. Suurimpana haasteena työpanoksen kohdentamisen ohjaukseen, tukeen ja viestintään liittyen nähtiin kohdentamisen tarpeen ymmärtämiseen liittyvät puutteellisuudet hallinnonalan virastoissa ja laitoksissa.

Kyselyn vastaajien mielestä ministeriön ohjeistus kohdentamisen käytännöistä oli osittain vaihtelevaa, mikä tunnistettiin myös ministeriön haastateltavien keskuudessa, vaikka heidän mukaansa muista kiireistä huolimatta ohjeistuksen suhteen pyrittiin selkeyteen. Hallinnonalan virastoilta ja laitoksilta edellytettiin myös sisäistä ohjeistusta. Vaikka työpanoksen kohdentamista koskeviin koulutuksiin oli vastausten mukaan osallistuttu varsin ahkerasti, olisi niiden toivottu olevan räätälöidympiä ja laadukkaampia, sillä koulutuksesta huolimatta vastaajat näkivät, että jopa ammattikäyttäjien keskuudessa on edelleen osaamisvajausta Kiekun toiminnallisuuksien hallinnassa. **Osaamisvajausta nähtiin olevan myös Kiekun tuottaman tiedon analysoinnissa ja raportoinnissa, minkä useat vastaajat nostivatkin keskeisimmäksi työpanoksen kohdentamisen kehittämiskohteeksi.**

Kieku-järjestelmän tarjoamien työpanoksen kohdentamiseen tarkoitettujen toimintojen ei katsottu kyselyyn vastanneiden tai haastateltavien mukaan vastaavan heidän työn-

sä todellista sisältöä kovin hyvin, minkä katsottiin osaltaan vaikuttavan kohdentamistietojen luotettavuuteen ja hyödynnettävyyteen. Toisaalta etenkin haastateltavat olivat sitä mieltä, ettei toimintojen määrää tule lisätä, ja he pitivät toimintovalikoimaa varsin laajana mutta osittain epäselvänä. Sekä kyselyyn vastanneet että haastateltavat toivoivat kohdentamiskäytäntöihin yhtenäisyyttä, minkä katsottiin myös osaltaan edistävän kirjausten luotettavuutta.

Selvityksen perusteella ilmeni, ettei työpanoksen kohdentamisen avulla kerättyä tietoa juurikaan seurata tai raportoida, eikä sitä aktiivisesti hyödynnetä johtamisessa ja ohjauksessa. Suurimpina vaikuttimina ja haasteina tähän liittyen nähtiin jo aiemmin mainitut Kieku-järjestelmän käytettävyys, osaamisvaje ja se, ettei kohdentamistietoa pidetä vielä tällä hetkellä käyttökelpoisena. Analysointiosaamisen ja -välineiden puutteen katsottiin etenkin kyselyyn vastanneiden mielestä olevan hyvin keskeinen tulevaisuuden kehittämisen osa-alue, jolla raportointia ja kohdentamistiedon hyödynnettävyyttä voitaisiin parantaa. Koulutusta toivottiin analysointiosaamisen lisäksi myös raportointiin. Työpanoksen kohdentamista sen tämänhetkisessä tilanteessa ei nähty johtamisen ja ohjauksen välineenä kuin korkeintaan teoriatasolla, sillä sen tarjoamien tietojen katsottiin olevan hyvin summittaisia.

Kyselyyn vastanneet antoivat työpanoksen kohdentamisesta pääosin negatiivista palautetta, kun taas haastateltavat suhtautuivat kohdentamiseen ja sen tulevaisuuden mahdollisuuksiin varovaisen positiivisesti. **Haastateltavat katsoivat, että työpanoksen kohdentamisella on potentiaalia kehittyä käyttökelpoiseksi työkaluksi esimerkiksi organisaatiomuutosten tai muiden erityisten tiedontarpeiden yhteydessä, mikäli kohdentamiskirjaukset saadaan tarpeeksi kattaviksi ja niihin motivoivaa järjestelmän käyttäjäystävällisyyttä saadaan parannettua.** Kieku-järjestelmän ongelmien katsottiin dominoivan tällä hetkellä työpanoksen kohdentamiseen liittyvää keskustelua.

Kaiken kaikkiaan selvitykseen saadut vastaukset kertovat tunnelman työpanoksen kohdentamisen suhteen olevan tällä hetkellä odottava. Järjestelmä on nyt ollut oikeusministeriön hallinnonalan käytössä vajaan vuoden ajan, jolloin siihen liittyvät kehittämistarpeet ovat ehtineet muodostua. Erityisesti kyselyn vastaajat toivoivat ministeriön näyttävän esimerkkiä työpanoksen kohdentamisessa ja tietojen hyödyntämisessä johtamisessa ja ohjauksessa. Näistä toivottiin esitettävän jonkinlaista näyttöä hallinnonalan virastoille ja laitoksille. Tämän koettiin vahvistavan työpanoksen kohdentamisen asemaa ja selkeyttävän sen hyötyjä ja mahdollisuuksia virasto-, sektori- hallinnonala- ja valtiotason johtamiselle.

5.2 Johtopäätökset

”... mulla on se pelko, että tehdään sitä työpanoksen kohdennusta, mutta se ei aidosti ja oikeasti johda riittävään analysointiin ja tämän tyyppiseen, eikä oikeasti ujuttaudu mukaan niihin prosesseihin millään tavalla.”

Kyselyyn saaduista 125 vastauksesta ja suhteellisen korkeasta vastausprosentista 68,3 % voidaan päätellä, että selvityksen aihepiiri koettiin kiinnostavaksi ja tärkeäksi. Kyselyn avoimiin kysymyksiin saatiin myös varsin runsaasti vastauksia (63 ja 46 kpl), mikä kertoo vastaajien halusta vaikuttaa työpanoksen kohdentamisen tulevaisuuteen. Kaikki haastateltavat myös kokivat selvityksen aiheen tärkeäksi ja kertoivat mielellään omia näkemyksiään selvityksen teemoihin liittyen.

Selvityksen perusteella voidaan todeta, ettei Kiekun tuottamaa työpanoksen kohdentamistietoa voida pitää vielä luotettavana tai tarpeeksi kattavana, jotta sitä voitaisiin tosiasiallisesti hyödyntää johtamisessa ja ohjauksessa organisaatio-, sektori- tai hallinnonalatasolla. Työpanoksen kohdentamisella voidaan nähdä olevan kuitenkin potentiaalia kehittyä johtamisessa ja ohjauksessa avustavaksi tietovarannoksi, jos kirjausten luotettavuutta ja järjestelmän käytettävyyttä saadaan parannettua, sekä varmistetaan riittävä osaaminen tiedon analysointia ja raportointia varten. Ministeriöltä odotetaan aloitteellisuutta, esimerkkiä ja ohjausta työpanoksen kohdentamisen kehittämistyössä.

Vaikka suurin osa oikeusministeriön hallinnonalan virkamiehistä tuntuu ottaneen työpanoksen kohdentamisen vastaan sopuisasti, suhtautuu osa kohdentamiseen yhä epäilevästi. Selvityksen perusteella hallinnonalan virastojen ja laitosten välillä vaikuttaa olevan suurtakin vaihtelua sen suhteen, kuinka paljon ja millä perusteella kohdentamista vastustetaan, jos vastustetaan. Aineiston perusteella voidaan myös päätellä, ettei viestiä työpanoksen kohdentamisen tarpeesta, hyödyistä ja sen avulla kerätyn tiedon hyödyntämismahdollisuuksista ole täysin onnistuttu välittämään kaikkiin hallinnonalan virastoihin, sillä etenkin kyselyyn vastanneet kommentoivat, ettei kohdentamisen tarvetta tai hyötyjä varsinkaan omalle organisaatiolle ole täysin ymmärretty. Ylipäänsä muutos vanhoista toimintatavoista uusiin voi myös herättää periaatteellista vastustusta, mistä syystä muutosjohtamisen olisi hyvä olla pitkäjänteistä ja jatkua niin pitkään, että uudet toimintatavat ovat asettuneet pysyväksi osaksi viraston tai laitoksen rutiineja. **Työtä sen eteen, että kaikki virkamiehet kohdentaisivat työpanoksensa, on tärkeää jatkaa edelleen.**

Valtiokonttorin oikeusministeriötä koskevassa Kieku-loppuraportissa (2016) todetaan myös, ettei virastoissa ole aina tehty riittäviä toiminnallisia ja asenteellisia muutoksia, eivätkä työajan seurannan ja kohdentamisen tavoitteet ole selvillä, jolloin käyttäjät

voivat kokea seurannan turhaksi tai jopa haitalliseksi. Näin ollen myös **työtä Kiekun hyötyjen, mahdollisuuksien ja strategisten tavoitteiden viestimiseksi olisi kannattavaa jatkaa**. Tämän suhteen tulisi kiinnittää huomiota siihen, että kohdentamisen tarve ja hyödyt ymmärretään koko organisaatiossa sekä siihen, että tieto kulkee johdonmukaisesti koko organisaation läpi. Työpanoksen kohdentamisen tarpeen ja hyötyjen ymmärtämisen nähtiin selvityksen perusteella lisäävän motivaatiota kohdennuskirjausten tekemiseen, joten tiedon välittämisen näistä ei tulisi tyrehtyä organisaatioiden johtoon. Tähän liittyen **olisikin tärkeää, että johto sitoutuisi myös johdonmukaiseen henkilöstön kannustamiseen työpanoksen kohdentamiskirjausten tekemisessä**.

Työpanoksen kohdentamiseen ja sen käytänteisiin liittyvään ohjeistukseen oltiin selvityksen perusteella kohtalaisen tyytyväisiä, ja kohdentamiseen tarjotun tuen katsottiin olleen pääosin riittävää. Koulutusten osalta kuitenkin koettiin, etteivät ne tarjonneet tarpeeksi yksilöityä ja kohdennettua informaatiota, vaan koulutuksen tarpeen katsottiin yhä olevan ajankohtainen. Moni vastaaja koki myös, että kirjaamisen käytäntöihin kaivattaisiin selvennystä ja yhtenäistämistä, vaikka toisaalta ministeriön haastateltavat kertoivat, että yhdenmukaista kirjaamistapaa oli pyritty heidän antamassaan ohjeistuksessa painottamaan. Edellä mainitun perusteella voidaankin päätellä, että **tarvittavan koulutuksen ja täydentävän ohjeistuksen järjestämistä voisi olla tältä osin hyvä tarkastella uudelleen**.

Kieku-järjestelmän toimivuus herätti ylivoimaisesti eniten keskustelua. Kieku-järjestelmän ja kohdentamiseen tarkoitetun toimintokoodiston koettiin olevan hankalia ja epäselviä, mikä monen mielestä laskee motivaatiota kirjausten tekemiseen. Nykyisen toimintovalikoiman avulla tehtyjen kirjausten ei myöskään monen kohdalla katsottu muodostavan oikeanlaista kuvaa heidän työnsä sisällöstä. Järjestelmän käytettävyyden kehittäminen arvioitiin tärkeäksi kehittämiskohteeksi myös Valtiokonttorin (2016) oikeusministeriön hallinnonalaa koskevassa Kieku-loppuraportissa. Voidaankin todeta, että Kieku-järjestelmän käyttäjäystävällisyys on merkittävässä asemassa siinä, että työpanoksen kohdentamistiedoista saadaan riittävän kattavia ja luotettavia. **Käytettävyyttä voitaisiin jatkossa kehittää ja pyrkiä parantamaan yhteistyössä Palkeiden ja Valtiokonttorin kanssa**. Hyvien käytäntöjen etsiminen oikeusministeriön hallinnonalalta ja muilta hallinnonaloilta voisi toimia kehittämisen lähtökohtana yhdes- sä tässä selvityksessä esiin tulleiden kehittämis ehdotusten kanssa.

Työpanoksen kohdentamiseen liittyvän keskustelun yhteydessä toiseksi varsin hallitsevaksi teemaksi on tuntunut nousseen työajattomien asema, ja sitä toistuvasti sivuttiin myös kyselyssä ja haastatteluissa. Selvitykseen osallistuneet esittivät huolensa työpanoksen kohdentamisen ideologisen tason sopivuudesta työajattomuuteen. Tämä ei toisaalta ole enää kovin tuore kysymys, sillä työpanosta kohdennettiin jo Kiekun

edeltäjän Tarmon avulla – joskin hieman suppeammin. Aihe tuntuu silti yhä herättävän keskustelua.

Selvityksen perusteella osa työajattomista virkamiehistä kieltäytyy työpanoksen kohdentamisesta työaikalakiin tai tuomioistuimien osalta tuomioistuinten riippumattomuuteen vedoten. Nykyaikana taloudellisista rajoitteista ja tavoitteellisesta toiminnasta erkaantuminen ei kuitenkaan ole välttämättä enää mahdollista, joten voidaan kysyä, voivatko tuomioistuimetkaan välttyä enää nykyään valtionhallinnon tuloksellisuuteen ja tehokkuuteen tähtääviltä uudistuksilta siltä osin kuin niissä ei kajota tuomioistuinten riippumattomaan asemaan lainkäyttäjinä (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2008). Valtiontalouden tarkastusviraston (2008) mukaan tuomioistuinlaitos ei voi olla erityis-asemassa irrallaan yleisestä kehityksestä tuoda julki, mihin se sille osoitetuilla määrärahoilla pyrkii ja mitä se niillä on saanut aikaan. Valtion budjetin resurssien käytöstä voidaan myös talousarviolain (423/1988) ja -asetuksen (1243/1992) pohjalta johtaa velvoite raportoida siitä, mihin määrärahoja on käytetty ja mitä niillä on saatu aikaan.

Julkisen vallan eri organisaatioita kohtaan on aikaisempaa suurempia odotuksia ja vaatimuksia niiden suorituskyvyn ja palvelun laadun suhteen, minkä voidaan katsoa koskevan myös lainkäyttöä (Nikula, 2000). Entinen valtioneuvoston oikeuskansleri Paavo Nikula (2000) ja työoikeuden professori Seppo Koskinen (2016) ovatkin ottaneet kantaa tuomioistuimien tulosoikeuteen ja työajattomien asemaan työpanoksen kohdentamisessa. Koskinen (2016) pitää työajattomien osalta Kiekun työpanoksen kohdentamista osittain ongelmallisena. Yleiseltä yhteiskunnalliselta kannalta on ymmärrettävää, että julkisen sektorin vähenevillä resursseilla on saatava aikaan vähintään yhtä paljon kuin ennenkin. Toisaalta oikeuslaitoksen ja syyttäjälaitoksen virkojen perusideana on valvonnan ja tehokkuuden sijasta puolueettomuus ja oikeusturvan toteutuminen. Tästä syystä syyttäjien ja tuomareiden osalta todelliseen toteumaan perustuva työpanoksen kohdentaminen voidaan katsoa olevan liiallista valvontaa, mutta oletuskohdentaminen ei sen sijaan riko työajattomuuden periaatetta. (Koskinen, 2016.) Näin ollen lainopillisesta näkökulmasta Kieku-järjestelmässä tapahtuva työpanoksen kohdentaminen tunnustetaan yhteiskunnallisesti merkittäväksi ja taloudellisiin syihin perustelluksi toimintatavaksi mitata, seurata ja tuottaa tietoa taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamiseen tähtäävien päätösten ja ohjauksen perustaksi, eikä tällaisen toiminnan katsota yleisesti vaarantavan tuomioistuinten riippumattomaa asemaa lainkäyttäjinä. Toisaalta on huomioitava, että osa oikeusministeriön hallinnonalan kirjanpitoyksiköistä edellyttää jatkuvaa kohdentamistapaa myös työajattomilta virkamiehiltään. Näin ollen **kirjaamistapoihin liittyvästä toimintatapojen yhtenäistämisestä voisi olla järkevää keskustella** työajattomien virkamiesten aseman selkeyttämiseksi.

Kuten jo aiemmin tässä selvityksessä on todettu, voidaan työpanoksen kohdentamisen avulla tuottaa tietoa muun muassa tuottavuutta ja taloudellisuutta koskevien arvioiden taustalle. Nikulan (2000) mukaan taloudellisiin tekijöihin perustuvat arviot, kuten

tuottavuuden ja taloudellisuuden arviointi sopivat myös tuomioistuinlaitoksen ohjaukseen, mutta vaikuttavuuden arviointi ja lainkäyttötoiminnan laadullisen arvioinnin kehittäminen ovat ongelmallisia. Laadullinen arviointi voisi kuitenkin olla mahdollista silloin, kun laatu ymmärretään ratkaisujen oikeudellisen pätevyyden ja niiden perusteiden sisällön arvioinniksi. Tällöin tulostavoitteeksi voitaisiin asettaa esimerkiksi muutoksenhakualltiuden väheneminen, sillä on myös yhteiskunnan etu, mitä varhaisemmassa vaiheessa jokin asia esimerkiksi on käsitelty hyvin ja oikein, jolloin myös hallintolainkäyttökoneiston työtaakka vähenee, ja päätösten pysyvyys ja legitimitetti ovat korkealla tasolla. (Nikula, 2000.) Ratkaisujen pysyvyys onkin nostettu yhdeksi johdon tasolla seurattavaksi asiaksi oikeusministeriössä käynnissä olevassa tulosohtauksen tunnuslukuhankkeessa. Päätösten pysyvyys ja muutoksenhakualltiuden väheneminen palvelisivat taloudellisesta näkökulmasta katsottuna myös oikeushallinnon tuloksellisuutta.

Oikeusministeriön hallinnonalan toiminnalliset tuloksellisuustavoitteet ja yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet määritellään hallinnonalan strategiakartassa. Selvityksen perusteella työpanoksen kohdentamisella tunnistettiin olevan yhteys strategiakartan tulosohtauksen ja toiminnan ja talouden suunnittelun kautta, mutta tämän yhteyden ei katsottu olevan tällä hetkellä kovin konkreettinen tai vahva. Oikeusministeriön hallinnonala on strategisen johtamisen kannalta myös sikäli poikkeuksellinen, etteivät oikeusturvan, demokratian ja lainsäädännön laadun varmistaminen mahdollista kovin suurta strategista liikkumavaraa (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2014). Selvityksen perusteella työpanoksen kohdentamisen tarpeellisuuden ja merkityksen korostaminen koetaan kuitenkin tärkeäksi, joten **vahvemman yhteyden rakentaminen työpanoksen kohdentamisen ja strategisen suunnittelun välille on perusteltua. Etenkin tulossopimusten kautta yhteyden rakentaminen voisi olla hyödyllistä esimerkiksi asettamalla työpanoksen kohdentamiseen liittyviä tulostavoitteita**, jolloin työpanoksen kohdentamisen ja strategiakartan yhteys vahvistuisi ja työpanoksen kohdentamisen merkitys osana toiminnan ja talouden suunnittelua korostuisi.

Strategisen suunnittelun asema julkisessa hallinnossa korostuu jatkuvasti. Oikeusministeriön hallinnonalalla toiminnan strategisuutta on kehitetty muun muassa hallinnonalan tulosohtauksista ja tulossopimuksista uudistamalla, minkä myötä hallinnonalan strategisten tavoitteiden katsotaan selkeytyneen. Julkinen hallinto ei tosin perinteisesti ole tunnettu kovin nopeista muutoksista tai ketterästä toiminnasta. Moderni yhteiskunta on kuitenkin yhä pirstaleisempi ja kompleksisempi, mistä syystä myös julkisten organisaatioiden on oltava entistä strategisempia ja valmiimpia reagoimaan ja sopeutumaan nopeisiin yhteiskunnallisiin muutoksiin. Tämä tarkoittaa myös sitä, että julkisten organisaatioiden toiminnasta on oltava olemassa ajantasaista ja kattavaa tietoa, ja niillä on oltava selkeitä tavoitteita. Valtionhallinnon uudistamishanke Kieku on ollut osaltaan myös askel tähän suuntaan. **Työpanoksen kohdentamisella nähdään olevan potentiaalia strategisten tavoitteiden toteutumista kuvaavien tunnus-**

lukujen kehittämisessä ja esimerkiksi resurssien käytön seurannassa, mutta tällä hetkellä järjestelmän käytettävyys, kohdennustiedon vajavaisuus ja vähäinen tiedon seuranta ja raportointi ovat aiheuttaneet sen, ettei tietoa vielä hyödynnetä johtamisen, ohjauksen ja kehittämisen tukena. Tästä syystä **olisi tärkeää, että kohdentamiseen liittyviä hyviä käytäntöjä pyrittäisiin jakamaan** oikeusministeriön hallinnonalalla sekä muilta hallinnonaloilta.

Digitalisaatio ja sen mahdollistama suurten datamassojen kerääminen ja analysointi, on yksi yhteiskuntaa tällä hetkellä muokkaavista muutosvoimista. Kuluttajista ja kansalaisista kerätty tieto mahdollistaa sen, että heidän toiveisiinsa ja tarpeisiinsa pystytään vastaamaan paremmin, jolloin myös heille tarjotun suoritteiden tai palvelun julkinen arvo kasvaa. Digitalisaatio siis mahdollistaa keskittymisen lisäarvoa luovien palvelujen ja tuotteiden tuottamiseen. Valtioneuvoston periaatepäätöksen (2016) mukaan hallinnonalojen tulisivatkin tarkastella omalta osaltaan tietoaineistojen hyödyntämistä dataperusteiden päätöksenteon parantamiseksi. Digitaalisuuden edistäminen on myös yksi hallitusohjelman tavoitteista, joten **digitalisaation tarjoamia mahdollisuuksia kannattaisi hyödyntää myös oikeushallinnon toiminnan ja talouden kehittämiseen**. Selvityksen perusteella kuitenkin näyttää siltä, että työpanoksen kohdentamiseen liittyvä tiedon analysointi- ja raportointiosaaminen ei ole vielä sellaisella tasolla, että Kiekun tuottamaa kohdentamistietoa voitaisiin tosiasiallisesti hyödyntää johtamisessa ja ohjauksessa. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä (2016) korostuu erityisesti datan käytön edistäminen liiketoiminnassa, joten esimerkiksi valtion maksullisen toiminnan osalta voisi olla hyödyllistä tarkastella, että toiminnan taloudellisuutta, tuotavuutta ja tuloksellisuutta mitataan tähän soveltuvilla mittareilla ja tutkia laajemman datan keräämisen ja analysoimisen mahdollisuuksia.

Tietojen kerääminen ja niiden käyttö päätöksenteon pohjalla johtaa siihen, että mitaamisen ja mitattavuuden rooli muuttuu yhä tärkeämmäksi. Siksi olisikin tärkeää määritellä se, mitä mittaamisella tavoitellaan ja minkälaisilla mittareilla tavoite voidaan saavuttaa. Edellytyksenä esimerkiksi tuottavuuden kehittämiseksi on se, että tuottavuutta pystytään asianmukaisesti mittaamaan (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2011). Kiekun **työpanoksen kohdentaminen tulisivat yhdistää osaksi laajempaa mitaamisen, seurannan ja arvioinnin kehittämistä** ja rakentaa sille vahvempi yhteys strategiseen suunnitteluun. Tällä tavoin voidaan vastata entistä joustavammin ja ketterämmin myös nopeasti muuttuviin tiedontarpeisiin. Kiekua koskevan oikeusministeriön loppuraportin osana olevan KPMG:n (2016) selvityksen mukaan kohdentamisella, valtionhallinnon ja johdon tarpeita vastaavalla raportoinnilla sekä yhtenäisillä seurantakohderakenteilla voidaan saavuttaa tavoite ”valtion rahojen käytön sekä resurssien kohdentamisen kattavampi hyödyntäminen strategisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa”.

Pitkän ja lyhyen aikavälin tuloksellisuus vaativat keskenään erilaisia tavoitteita ja mittareita. Ainoastaan tuottavuutta mittaamalla ei voida saavuutta pitkän aikavälin tuloksellisuutta tai vaikuttavuutta, vaan laadullisista ja määrällisistä mittareista tulisi voida muodostaa toiminnan kokonaistuloksellisuutta kuvaavia mittaristoja. Yhteiskunnallista arvoa ei voida suoraan päätellä tuotantokustannuksista tai tuotos-panossuhteesta (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2011). Perinteisesti valtionhallinnossa kustannussäästöjä on totuttu hakemaan resursseja leikkaamalla, mutta toisaalta toimintaa voidaan pyrkiä kehittämään myös tekemällä samoilla resursseilla enemmän ja vaikuttavammin. Tällainen kehittämistoiminta vaatii kuitenkin taustalleen luotettavaa tietoa oikeushallinnon toiminnasta. Parhaassa tapauksessa määrällisiä ja laadullisia mittareita yhdistelemällä saadaan mitattavasta organisaatiosta muodostettua kattava ja luotettava kokonaiskuva, jonka perusteella organisaation toimintaa ja taloutta voidaan arvioida. **Työpanoksen kohdentaminen voitaisiinkin nähdä myös osana tällaista toiminnan kokonais kuvan muodostamiseen pyrkivää mittaus- ja arviointijärjestelmää.** Tällä hetkellä esimerkiksi tulosohjauksessa käytössä olevat tunnusluvut eivät kuitenkaan vielä edellytä Kiekun tarjoamaa työpanoksen kohdennustietoa, eikä säännöllistä raportointia tai seurantaa kohdennustietoihin liittyen selvityksen perusteella oikein vielä ole.

Syksyn 2017 aikana oikeusministeriössä on tarkoitus tämän selvityksen myötä luoda katsaus työpanoksen kohdentamisen tilanteeseen ja sopia tarpeellisista kehittämistoimenpiteistä jatkoa ajatellen. Tämän lisäksi käynnissä on tulosohjauksen tunnuslukujen kehittämiseen keskittyvä hanke, jonka antia voidaan hyödyntää myös työpanoksen kohdentamiseen liittyvässä kehittämisessä. Positiivisena voidaan myös nähdä esimerkiksi se, että turvapaikka-asioiden kasvaneen määrän myötä muun muassa hallinto-oikeuksien työpanoksen kohdentamiseen liittyvät kirjaukset ovat tarkentuneet ja niiden kattavuus ja luotettavuus ovat parantuneet.

Oikeusministeriön hallinnonalalla on meneillään laajoja organisaatiomuutoksia sekä eri järjestelmiin liittyviä lainsäädännöllisiä ja tietoteknisiä muutoksia, joiden suunnittelussa ja toteuttamisessa työpanoksen kohdennustiedolle on erityistä käyttöä. Ilman luotettavia työpanoksen kohdennustietoja muutosten vaikutuksien etukäteinen arviointi ja siten toimenpiteiden ja resurssien kohdentamisen suunnittelu on vaikeaa. Tämä voi pahimmillaan johtaa epätarkoituksenmukaiseen ja tehottomaan henkilöstöresurssien kohdentamiseen. Näin ollen työpanoksen kohdentaminen olisi tärkeää nähdä osana toiminnan ja talouden suunnittelun ja seurannan työkaluja, mistä syystä myös sen kehittäminen olisi hyvä nähdä tärkeänä.

Työpanoksen kohdentamiseen liittyen olisikin nyt hyvä miettiä konkreettisten tavoitteiden asettamista esimerkiksi hallinnonalan tulossopimuksiin. **Työpanoksen kohdentamistietojen luotettavuuden ja niiden raportoinnin ja hyödyntämisen nostaminen tulostavoitteeksi voisi hyvinkin johtaa kohdentamiskirjausten kattavuuden**

parantumiseen. Työpanoksen kohdentamiseen liittyviä ajattelutapoja voisi myös olla kannattavaa suunnata siihen, **ettei kohdentamista tehtäisi vain siksi, että on pakko, vaan siksi, että sen avulla voidaan saavuttaa hyötyjä** sekä oman organisaation että hallinnonalan ja valtioneuvoston tasolla. Tämän lisäksi voisi olla hedelmällistä viritellä keskustelua siitä, voisiko raportoinnin tarkoituksena olla sen lisäksi, että kerrotaan, mihin resurssit ovat kuluneet, kertoa myös siitä, mitä resursseilla on saatu aikaan.

5.3 Toimenpide- ja kehittämissuositukset

Selvityksen ja siitä tehtyjen johtopäätösten perusteella ehdotetaan toteutettavaksi seuraavia toimenpiteitä:

1. **Oikeusministeriön ohjausroolia vahvistetaan** työpanoksen kohdentamisen kehittämisessä. Tämä voisi tapahtua **tulosohjaus- ja taloushallintoverkostojen sekä henkilöstöjohtamisen tukiryhmän puitteissa tai perustamalla hallinnonalan yhteinen hanke tai työryhmä**, jonka tehtävänä on aktiivinen työpanoksen kohdentamistiedon kehittäminen ja edistäminen.

Tehtävänä voisi työaikakirjausten edistämisen lisäksi olla **kohdentamiskäytäntöjen yhtenäistäminen** siten, että samanlaiset tehtävät kohdennettaisiin aina samoille toiminnoille. Lisäksi tehtävänä voisi olla **raportointikäytäntöjen ja raportointiketjujen selventäminen**. Johdon raportointia varten tulisi määritellä, **millaista tietoa halutaan, millä tavalla eriteltynä ja kuinka usein raportoituna** (raportointisykli esim. vuosittain ennen tulosneuvotteluja ja tilinpäätöksen jälkeen). Mallia raportoinnin kehittämiseen voitaisiin ottaa esimerkiksi VMBaro:sta. Raportointiketju tulee määritellä selkeästi ja asettaa tarvittavat vastuutahot sitä varten. Tarvittavat raportointioikeudet tulee myös varmistaa sekä järjestää tarvittavaa koulutusta.

2. **Oikeusministeriön tulee keskustella Palkeiden ja tarvittaessa Valtiokonttorin kanssa Kieku-järjestelmän käytettävyyden parantamisesta**, seurantaohjelmasta sekä muista tässä selvityksessä esiin tulleista järjestelmän kehittämistarpeista.
3. **Oikeusministeriön ja hallinnonalan virastojen tulee määritellä yhteisesti talousarvio- ja maksuperustelainsäädännön edellyttämässä puitteissa** työpanoksen kohdentamiseen liittyvät asianmukaiset menettelytavat. Mikäli oletuskohdennusta käytetään, on syytä määritellä yhteiset toimintatavat, joilla työpanoksen kohdennustieto pysyy ajantasaisena.

4. **Oikeusministeriön on tärkeää toimia aktiivisesti esimerkkinä** työpanoksen kohdentamisessa ja hallinnonalan kohdentamistietojen hyödyntämisessä. Ministeriö voisi esimerkiksi koota puolivuositaisen tarkastelun kohdennustiedoista ministeriön tulosneuvotteluja varten. Tulosoajien tulisi tuoda esille kohdentamistiedon käyttö hallinnonalan tulosneuvottelujen valmistelussa.

5. Oikeusministeriön hallinnonalan virastojen johdon roolin työpanoksen kohdentamisen kehittämisessä tulee olla työpanoskirjausten edistämässä sekä tulosoajien ja -johtamisen välisen yhteyden vahvistamisessa. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi nostamalla **työpanoksen kohdentamiseen liittyviä tavoitteita virastojen tulostavoitteiksi**.

Virastojen johdon tulee sitoutua aktiivisesti edistämään työpanoksen kattavaa ja aitoa kohdentamista. Raportoinnin kehittämistä varten hallinnonalalle tulisi varmistaa **riittävät valmiudet työpanoksen kohdennustiedon analysointiin ja raportointiin eteenpäin** sovitun raportointiketjun mukaisesti. Raportoinnin voisi virastossa keskittää yhden tai muutaman henkilön työtehtäviin, ja tämän/näiden henkilön/-iden osaamista vahvistettaisiin tarvittaessa esimerkiksi lisäkoulutuksella.

Viraston johdon tulisi toimia keskeisenä kohdentamisen hyvien käytäntöjen viestijänä. Johdon tulee huolehtia myös siitä, että virasto kertoo ulospäin, mihin se on resurssejaan käyttänyt.

6. Oikeusministeriön hallinnonalan **henkilöstöjohtamisen tukiryhmässä** ja ministeriön **esimiesfoorumissa tulisi käydä keskustelua sujuvammasta tiedon kulusta ja mahdollisten muutosten jalkauttamisesta**. Esille voitaisiin nostaa myös hyviä käytäntöjä hallinnonalalta.

Lähteet

Asetus valtion talousarviosta 1243/1992.

Koskinen, Seppo. 2016. Työoikeuden professori Seppo Koskisen asiantuntijalausunto 18.4.2016.

Laki valtion talousarviosta 423/1988.

Oikeuskanslerinvirasto. 2001. Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto oikeusministeriölle 25.5.2000, dnro 6/20/00. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuodelta 2000. Helsinki: Edita Oyj.

Oikeusministeriö. 2016. Oikeusministeriön kirjanpitoyksikön (KPY 150) taloussääntö. Oikeusministeriön julkaisu 43/2016. Helsinki: Oikeusministeriö.

Oikeusministeriö. 2016. Oikeusministeriön kirjanpitoyksikön (KPY 150) tilinpäätös vuodelta 2015. Oikeusministeriön julkaisuja 14/2016. Helsinki: Oikeusministeriö.

Oikeusministeriö. 2017. Oikeusministeriön kirjanpitoyksikön (KPY 150) tilinpäätös vuodelta 2016. Oikeusministeriön julkaisuja 22/2017. Helsinki: Oikeusministeriö.

Oikeusministeriö. 2017. Oikeusministeriön hallinnonalan tulostavoitteet vuosille 2017–2020. Oikeusministeriön päätös 30.3.2017.

Oikeusministeriö. 2017. Tuomioistuinviraston perustaminen. Oikeusministeriön julkaisu 23/2017. Helsinki: Oikeusministeriö.

Oikeusministeriö. 2017. Työpanoksen kohdentaminen. Oikeusministeriön tiedote 19.4.2017.

Oikeusrekisterikeskus. 2017. Oikeusrekisterikeskuksen taloussääntö. Helsinki: Oikeusrekisterikeskus.

Rikosseuraamuslaitos. 2017. Rikosseuraamuslaitoksen taloussääntö. D:no 1/200/2017. Helsinki: Rikosseuraamuslaitos.

Suomen perustuslaki 731/1999.

Valtakunnansyyttäjänvirasto. 2016. Syyttäjälaitoksen taloussääntö. D:no 35/13/16. Helsinki: Valtakunnansyyttäjänvirasto.

Valtakunnanvoudinvirasto. 2017. Ulosottolaitoksen kirjanpitoyksikön taloussääntö. D:no 212/031/17. Helsinki: Valtakunnanvoudinvirasto.

Valtiokonttori. 2014. Valtiokonttorin määräys maksullisen toiminnan kustannusvastavuuslaskelman laatimisesta 20.11.2014. Drno VK/1078/00.01/2014.

Valtiokonttori. 2015. Kieku ja seurantakohdemalli. Valtiokonttorin esitys 20.5.2015. <http://www.valtiokonttori.fi/download/noname/%7B2EAF2274-0855-4684-AC47-21822B1E7BF9%7D/92300>. Viitattu 10.7.2017.

Valtiokonttori. 2015. Miksi kohdentaa työaikaa? Valtiokonttorin esitys 9.9.2015.

Valtiokonttori. 2016. Yhteinen Kiekumme. Kieku-hankkeen loppuraportti 31.10.2016. Helsinki: Valtiokonttori.

Valtiokonttori. 2016. Kiekun käyttöönotto erä 6.1 oikeusministeriön hallinnonala loppuraportti v. 1.0. Helsinki: Valtiokonttori.

Valtion maksuperusteasetus 211/1992.

Valtion maksuperustelaki 150/1992.

Valtioneuvoston periaatepäätös datan hyödyntämisestä liiketoiminnassa 6.5.2016.

Valtiontalouden tarkastusvirasto. 2009. Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 197/2009. Helsinki: Edita Prima Oy.

Valtiontalouden tarkastusvirasto. 2011. Tuottavuuden mittaaminen valtiolla. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 4/2011. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Valtiontalouden tarkastusvirasto. 2014. Strategiatyö ministeriöhallinnossa. Vertaileva selvitys strategiatyöstä osana hallinnonalojen ohjausjärjestelmiä. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 1/2014. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Valtiovarainministeriö. 2011. Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta. TM 1001, 23.3.2011. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Liitteet

Liite 1: Haastattelukysymykset

I Työpanoksen kohdentaminen tällä hetkellä

1. Onko ministeriöstä hallinnonalalle annettu ohjeistus liittyen työpanoksen kohdentamiseen ollut riittävän selkeää?* (OM/OHO vastaa ohjeistajana, yhteistyö TALY:n kanssa?)
2. Onko oma organisaationne ohjeistanut henkilöstöään tai tehnyt muita toimenpiteitä työpanoksen kohdentamisen edistämiseksi?
3. Miten työpanoksen kohdentaminen on organisaatiossanne otettu vastaan? Millaiseksi työpanoksen kohdentaminen yleisesti koetaan?
4. Ymmärretäänkö organisaatiossanne työpanoksen kohdentamisen tarve? Onko tarvetta perusteltu saamassanne/antamassanne ohjeistuksessa?*
5. Hallinnonalan henkilöstöstä noin kolmasosa ei kuulu työaikalain piiriin, joten heillä ole työaika. Millaisena näette työajattomien ja työaikalain alaisten virkamiesten/työntekijöiden suhteen toisiinsa työpanoksen kohdentamisen näkökulmasta?
6. Mitä positiivisia puolia nostaisitte esille työpanoksen kohdentamisesta?
7. Mitä keskeisiä kipukohtia nostaisitte esille työpanoksen kohdentamisesta?
8. Tukeeko tämänhetkinen Kiekun toimintovalikoima työpanoksen kohdentamista johtamisen ja ohjauksen välineenä?

II Työpanoksen kohdentamisen hyödyntäminen ja mahdollisuudet johtamisessa ja ohjauksessa

9. Seurataanko organisaatiossanne työpanoksen kohdentamista? Miten?
10. Jos mietitte kokonaisuutta tällä hetkellä, näettekö työpanoksen kohdentamisen johtamisen ja ohjauksen välineenä?
11. Onko työpanoksen kohdentamisen avulla saatua tietoa organisaatiossanne raportoitu ja käsitelty esimerkiksi johtoryhmässä tai muussa vastaavassa kokouksessa?* (OM/OHO: Onko tehty kokonaistarkasteluja?)
12. Onko työpanoksen kohdentamisen avulla kerättyä tietoa hyödynnetty organisaatiossanne jollakin tapaa johtamisen, ohjauksen tai toiminnan suunnittelun tukena? Miten?

13. Voitaisiko työpanoksen kohdentamista hyödyntää organisaatiossanne vielä paremmin?
14. Miten työpanoksen kohdentaminen näkyy tulossopimuksessa, ja miten sen toteutumista seurataan?
15. Millaisena näette työpanoksen kohdentamisen suhteen strategiakarttaan ja mahdollisesti organisaatiossanne käynnissä oleviin kehittämishankkeisiin? Esimerkiksi strategiakartan tavoitteet ”Toiminta ja talous ovat tasapainossa ja yhteen sovitettu strategisten linjausten pohjalta” ja ”Toiminta on kustannustehokasta”.
16. Tulisiko Kiekun seurantakohteita muokata siten, että ne tukisivat strategiakartan tavoitteiden toteutumista?
17. Mitkä ovat mielestänne keskeisiä haasteita työpanoksen kohdentamisen hyödyntämisessä?
18. Mitä keskeisiä kehittämistarpeita nostaisitte esille liittyen työpanoksen kohdentamisen hyödyntämiseen?
19. Millaisia odotuksia teillä on työpanoksen kohdentamisen ja sen hyödyntämisen tulevaisuuteen liittyen?
20. Muuta aiheeseen liittyvää, jonka haluaisitte tuoda esille?

* Vastataan soveltuvin osin

Liite 2: Webropol-kyselyn kysymykset

1. Työskentelen...
 - a. Oikeusministeriössä
 - b. Keskusvirastossa
 - c. Hallinnonalan virastossa

Valitkaa seuraavia väittämiä mielestänne parhaiten kuvaava vaihtoehto.

1 = Täysin eri mieltä,

2 = Jokseenkin eri mieltä,

3 = Jokseenkin samaa mieltä,

4 = Täysin samaa mieltä,

EOS = En osaa sanoa.

I Työpanoksen kohdentaminen tällä hetkellä

2. Organisaatiossani ymmärretään työpanoksen kohdentamisen tarve.
3. Organisaatiolleni tarjottu ohjeistus liittyen työpanoksen kohdentamiseen on ollut riittävää.
4. Organisaationi henkilöstölle on tarjottu riittävästi tukea työpanoksen kohdentamiseen.
5. Organisaationi henkilöstö on osallistunut työpanoksen kohdentamisen koulutustilaisuuksiin.
6. Työpanoksen kohdentamiseen suhtaudutaan organisaatiossani positiivisesti.
7. Työpanoksen kohdentaminen koetaan yleisesti ottaen hyödylliseksi.
8. Työpanoksen kohdentaminen koetaan hankalaksi.
9. Avoimet kommentit liittyen työpanoksen kohdentamiseen. Voitte pohtia vastustanne esimerkiksi seuraavien teemojen avulla: ohjeistuksen selkeys, järjestelmän käytettävyys, tuen saatavuus ja organisaation yleinen ilmapiiri työpanoksen kohdentamista kohtaan.

II Työpanoksen kohdentamisen hyödyntäminen johtamisessa ja ohjauksessa

10. Työpanoksen kohdentamista seurataan organisaatiossani säännöllisesti.
11. Työpanoksen kohdentamisen avulla saatua tietoa käsitellään ja raportoidaan säännöllisesti esimerkiksi johtoryhmässä tai muussa vastaavassa kokouksessa.
12. Työpanoksen kohdentamisen avulla saatua tietoa hyödynnetään organisaationi johtamisessa, ohjauksessa ja toiminnan suunnittelussa.

13. Kiekun toimintoluokittelu on selkeä.
14. Kiekun toimintoluokittelu on tiedon hyödyntämisen kannalta tarkoituksenmukainen.
15. Työpanoksen kohdentaminen vaatii vielä kehittämistä, jotta sitä voitaisiin hyödyntää johtamisen ja ohjauksen välineenä.
16. Kiekusta saatavan tiedon analysointiosaaminen on organisaatiossani riittävällä tasolla.
17. Analyysiosaamisen kehittäminen parantaisi Kiekusta saatavan tiedon hyödynnettävyyttä.
18. Avoimet kommentit ja kehittämissuositukset liittyen työpanoksen kohdentamisen hyödyntämiseen johtamisessa ja ohjauksessa. Miten esimerkiksi kehittäisitte työpanoksen kohdentamista, jotta sen hyödynnettävyys paranisi? Mikä on mielestänne keskeisin kipukohta työpanoksen kohdentamisen hyödyntämisessä?

Liite 3: Haastatteluihin osallistuneet henkilöt

Selvityksen haastatteluihin osallistuneet henkilöt		
Henkilö	Nimike	Organisaatio
Heli Herna	Hallintojohtaja	Rikosseuraamuslaitos
Esa Vesterbacka	Pääjohtaja	Rikosseuraamuslaitos
Elina Arpiainen	Johtava hallintovouti	Valtakunnanvoudinvirasto
Juhani Toukola	Valtakunnanvouti	Valtakunnanvoudinvirasto
Christer Lundström	Toiminnan tuen yksikön päällikkö	Valtakunnansyyttäjänvirasto
Kari Kiesiläinen	Osastopäällikkö, ylijohdaja	Oikeusministeriö/Oikeushallinto-osasto
Anne Hallavainio	Hallitusneuvos	Oikeusministeriö/Oikeushallinto-osasto
Raimo Ahola	Suunnittelupäällikkö	Oikeusministeriö/Oikeushallinto-osasto
Merja Muilu	Hallitusneuvos	Oikeusministeriö/Oikeushallinto-osasto
Antti Rein	Erityisasiantuntija	Oikeusministeriö/Oikeushallinto-osasto



OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN 1798-7075 (nid.)
ISSN 1798-7083 (PDF)
ISBN 978-952-259-640-6 (nid.)
ISBN 978-952-259-641-3 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi