

20/2010

Toimintolaskennan kehittämishanke

Projektiryhmän loppuraportti

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

Toiminta ja hallinto
Verksamhet och förvaltning

20/2010

Toimintolaskennan kehittämishanke

Projektiryhmän loppuraportti

9.2.2010

Julkaisun nimi	Toimintolaskennan kehittämishanke Projektiryhmän loppuraportti		
Tekijä	Toimintolaskennan kehittämishankkeen projektiryhmä Puheenjohtaja Harri Mäkinen Sihteeri Juha Saunamäki		
Oikeusministeriön julkaisu	Toiminta ja hallinto	Sarjanumero	20/2010
OSKARI numero	OM 2/223/2008		
ISSN-L	1798-7075		
ISSN (nid.)	1798-7075	ISSN (PDF)	1798-7083
ISBN (nid.)	978-952-466-838-5	ISBN (PDF)	978-952-466-839-2
Asia- ja avain- sanat	oikeusministeriö, toimintolaskenta, kustannuslaskenta		
Tiivistelmä	<p>Toimintolaskennan kehittämishankkeen tehtävänä oli käydä sektoreittain läpi oikeusministeriön hallinnonalan toimintolaskennan nykytila ja kehittämistarpeet ottaen huomioon seurantatiedon olennaisuus tiedon käyttötarkoitusten kannalta.</p> <p>Hankkeessa tuli käydä läpi ja täsmentää työajan kohdentamisessa käytettävät toimintoluokitukset, etsiä tehokkaat ja luotettavat työajankirjausmenetelmät, tehdä ehdotukset toimintolaskennan käytön laajentamisesta sekä määritellä tiedon käyttöä tukevat raportit ja raportointimenetelmät.</p> <p>Kehittämishankkeen aikana täsmennettiin toimintolaskennan tuottaman tiedon käyttökohteet hallinnonalan eri toimialoilla. Toimintoluokittelut käytiin läpi ja useissa tapauksissa niitä yksinkertaistettiin ja selkeytettiin. Joillakin sektoreilla otettiin työajan kohdennuksissa käyttöön aikaotantaan perustuva kevyempi kirjausmenetely. Toimintolaskennan käyttöä laajennettiin yleisissä tuomioistuimissa ja ulosotto-laitoksessa.</p>		

OIKEUSMINISTERIÖLLE

Oikeusministeriö asetti 1 päivänä huhtikuuta 2008 hankkeen, jonka tehtävänä on vuosien 2008-2009 aikana uudistaa oikeusministeriön hallinnonalan toimintolaskentaa (OM 2/223/2008).

Hankkeen ohjausryhmänä toimi oikeusministeriön osastopäällikkökokous. Hankkeelle asetettiin projektiryhmä, jonka puheenjohtajana toimi talousjohtaja Harri Mäkinen oikeusministeriöstä. Projektiryhmän jäseniksi määrättiin ylitarkastaja Raimo Ahola ja Juha Saunamäki oikeusministeriöstä sekä 1.1.2009 alkaen myös ylitarkastaja Jouni Rutanen oikeusministeriöstä. Edelleen jäseniksi määrättiin hankkeen alussa taloussuunnittelijat Heikki Asikainen, Tanja Ekroos ja Mika Ulmanen Oikeushallinnon palvelukeskuksesta ja hankkeen aikana taloussuunnittelijat Teemu Nurmi ja Sanna Viljanen sekä laskentasihteeri Leena Olavaara Oikeushallinnon palvelukeskuksesta. Projektiryhmän sihteerinä toimi Juha Saunamäki.

Projektiryhmä on kokoontunut säännöllisesti. Projektiryhmä on työskennellyt yhdessä oikeusrekisterikeskuksen sekä ulosottolaitoksen ja syyttäjälaitoksen valmistelijaryhmien kanssa. Myös Rikosseuraamuslaitoksen edustajat ovat osallistuneet projektiryhmän kokouksiin. Yleisten tuomioistuinten ja yleisen edunvalvonnan mittaristotyöryhmät sekä hallintotuomioistuinten valmisteleva mittaristotyöryhmä ovat työnsä ohessa käsitelleet toimintolaskennan kehittämistä ja projektiryhmän jäsen on ollut näissä työryhmissä jäsenenä tai kuultavana. Rikosseuraamuslaitos on asettanut työryhmän rikosseuraamusalan toimintolaskennan kehittämiseksi. Hankkeen aikana projektiryhmä raportoi osastopäällikkökokouksissa työnsä etenemisestä sekä ministeriön, yleisten tuomioistuinten, ulosottolaitoksen ja syyttäjälaitoksen tuloksista.

Saatuaan työnsä päätökseen projektiryhmä kunnioittavasti luovuttaa loppuraporttinsa oikeusministeriölle.

Helsingissä 9 päivänä helmikuuta 2010

Harri Mäkinen

Raimo Ahola

Teemu Nurmi

Leena Olavaara

Jouni Rutanen

Juha Saunamäki

Sanna Viljanen

SISÄLLYS

1	Toimeksiannon taustaa.....	11
2	Yhteenveto kehittämishankkeen tuloksista.....	13
2.1	Toimintolaskennan tuottaman tiedon käyttötarkoitukset.....	13
2.2	Kirjausmenetelmien ja toimintoluokitusten uudistaminen sekä työajanseurannan laajentaminen.....	14
2.3	Toimintolaskentatiedon raportointia koskevat käytännöt.....	15
3	Ministeriö ja erillisvirastot: toiminnan painopistealueet arvioitaviksi	16
4	Tuomioistuimet: asiaryhmien väliset työmäärät tarkasteluun.....	19
5	Oikeusaputoimistot: kehittämistavoitteet yleisen edunvalvonnan järjestämisessä	21
6	Ulosottolaitos: henkilöstö- ja tehtävärakenteen muutokset seurantaan.....	22
7	Syyttäjälaitos: lainsäädäntö- ja tuottavuushankkeiden tavoitteiden toteutuminen	23
8	Rikosseuraamuslaitos: seuraamusmuotojen kustannukset vertailuun	25
9	Jatkokehitystarpeet.....	26

LIITERAPORTIT

1 Toimeksiannon taustaa

Oikeusministeriön kustannuslaskennan kehittämistyö käynnistettiin vuonna 1998. Kehittämisen taustalla olivat uudistetun talousarviolainsäädännön vaatimukset, jotka kohdistuivat toiminnan kustannustietojen sekä maksullista toimintaa koskevien oikeiden ja riittävien tietojen tuottamiseen. Valtiontalouden tarkastusvirasto oli tarkastuskertomuksissaan tuonut toistuvasti muun muassa laillisuusvarauman muodossa esiin oikeusministeriön hallinnonalan kustannuslaskentaan kohdistuvat kehittämistarpeet. Oikeusministeriön toimintolaskentajärjestelmä (Tarmo) otettiin käyttöön vuonna 2003 ja sen käyttöä on laajennettu asteittain hallinnonalan eri toimintasektoreilla.

Vuonna 2004 talousarviolakiin ja -asetukseen lisättiin säännökset, jotka velvoittavat viranomaisia riittävien ja oikeiden kustannustietojen esittämiseen vuosittain laadittavissa tilivirastojen tilinpäätöskertomuksissa. Samalla täsmennettiin tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimen tavoitteita toiminnan tuloksellisuuden raportoinnissa. Muutosten tavoitteena oli luoda perusteet valtion viranomaisten laskentatoimen kehittämiseksi palvelemaan toiminnan kehittämisen, tulosohjauksen ja tilinpäätösraportoinnin tarpeita.

Laskentatoimen kehittämistarve kohdistuu toisaalta viranomaisen toiminnan vastuunalaisuuden ja tilivelvollisuuden toteutumiseen ja toisaalta tulosohjausta ja -johtamista tukevien seuranta- ja raportointimenetelmien luomiseen. Vastuunalaisuudella ja tilivelvollisuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä viranomaiselle kuuluvaa velvoitetta selvittää ja esittää oikeat ja riittävät tiedot julkisten varojen käytössä. Toiminnan kehittämisessä ja tulosohjauksessa huomio pyritään suuntaamaan mahdollisimman optimaaliseen taloudellisten ja henkisten voimavarojen käyttöön. Taloudellisten voimavarojen niukkuus edellyttää oikeiden asioiden tekemistä, resurssien tarkoituksenmukaista käyttöä sekä tarvetta asettaa eri asiat tärkeysjärjestykseen.

Valtion talousarviossa oikeusministeriön hallinnonalan pääluokan määrärahoista suurin osa on virastojen toimintamenomäärärahoja. Näistä määrärahoista 90 % kohdistuu palkkoihin ja muihin henkilöstösidonnaisiin menoihin. Vuoden 2009 lopussa oikeusministeriön hallinnonalan virastoissa työskenteli 9 961 henkilöä¹ ja pelkästään palkkamenot olivat noin 500 miljoonaa euroa. Toiminnan ohjaamiseen ja kehittämiseen käytetään hallinnonalan virastoissa, keskusvirastoissa ja ministeriössä useista tietolähteistä saatavia tietoja muun muassa asiakasmääristä, asiamääristä, käsittelyajoista, henkilöstöstä ja menoista. Toimintolaskenta täydentää omalta osaltaan tätä toiminnan ja talouden johtamisessa tarvittavaa tietopohjaa. Toimintolaskennan avulla kerätään ja tuotetaan tietoa henkilöstön työajan ja toiminnan kokonaiskustannusten kohdentumisesta eri asia- ja tehtäväryhmiin.

Toimintolaskennan avulla tuotetaan talousarviolainsäädännön vaatimusten mukaiset laskelmat oikeiden ja riittävien kustannustietojen esittämiseksi tilinpäätöksessä. Lisäksi toimintolaskennan tietosisältöön kohdistuvat ne jatkuvasti kasvaneet vaatimuk-

¹ Hallinnonalan kokonaishenkilöstömäärä sekä jäljempänä muistiossa esitetyt eri virastojen ja toimialojen henkilöstömäärät perustuvat valtiokonttorin Tahti-henkilöstötietojärjestelmän joulukuun 2009 tietoihin.

set, joita hallituksen sisäisissä taloussuunnitteluprosesseissa, eduskunnassa ja julkisessa keskustelussa kustannustiedon saatavuudelle ja läpinäkyvyydelle on asetettu.

Toimintolaskennan hyödyntämisestä ja kehittämistarpeista laadittiin selvitysraportti² vuonna 2007. Raportin mukaan oikeusministeriön toimintolaskennalla on pystytty pääosin saavuttamaan sille asetetut tavoitteet talousarviolainsäädännössä edellytetyille tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimelle, mutta toimintolaskentaan kohdistuu kritiikkiä osin toimintoluokittelujen, ohjeistuksen ja raportoinnin puutteellisuudesta sekä myös, koska toimintolaskennasta saatavasta hyödyistä ja hyödyntämismahdollisuuksista ei olla vakuuttuneita tai tietoisia.

Oikeusministeriössä tavatut ongelmat toimintolaskennan hyödyntämisessä ovat samoja kuin muilla julkisen hallinnon ja yksityisen sektorin organisaatioilla. Johdon sitoutuminen, organisaatiokulttuuri ja muutosvastarinta, tiedottaminen, raportointi ja informaation käyttö, toimintoluokittelu/laskentamalli, talousosaston vetorooli ja riittämättömät resurssit ovat kaikki ongelmia, jotka ovat tuttuja sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Julkisen hallinnon erityisongelma on joissain tapauksissa vertailuvirastojen puute benchmarking -toiminnan esteenä.

² Toimintolaskenta oikeusministeriössä: hyödyntämisen nykytilanne ja kehitystarpeet (OMTH 2007:29)

2 Yhteenveto kehittämishankkeen tuloksista

2.1 Toimintolaskennan tuottaman tiedon käyttötarkoitukset

Toimeksiannon mukaan toimintolaskennan kehittämishankkeen keskeisin tehtävä on täsmentää ja kohdentaa olennaisimmat toimintolaskennan tuottaman tiedon käyttötarkoitukset. Hankkeen aikana käytiin sektorikohtaisesti läpi tiedon hyödyntämistarpeet ja –mahdollisuudet. Työajankirjausmenetelmiin ja toimintoluokituksiin toteutettiin tarvittavat muutokset raportoitavan tiedon keräämiseksi.

Toimintolaskennasta saatuja tietoja käytetään **toimintaa kuvaavien mittareiden kehittämisesässä**. Esimerkiksi yleisissä tuomioistuimissa työajan kohdennustietoja käytetään eri asiaryhmien työmäärien arvioinnissa. Voimavarojen oikeudenmukainen jakaminen sekä tulostavoitteiden asettaminen ja seuraaminen edellyttävät, että työmäärän arviointikriteerit ovat päteviä ja luotettavia.

Yksi tärkeimmistä tiedon tarpeista liittyy kaikilla toimintasektoreilla erilaisten organisaatiota ja toimintaa koskevien lainsäädäntöhankkeiden sekä muiden vastaavien **kehittämishankkeiden tavoitteiden toteutumisen seurantaan**. Esimerkiksi syyttäjälaitoksessa on vähennetty syyttäjänvirastoja, lisätty tietotekniikan käyttöä rangais- tusmääräysten käsittelyssä ja toteutettu lukuisia työprosessiin liittyviä lainsäädäntö- muutoksia, joiden pidemmän aikavälin työmäärä- ja kustannusvaikutuksia on tärkeä seurata ja joista toimintolaskennan avulla saadaan olennaista tietoa.

Olellainen tiedon käyttötarkoitus on myös **henkilöstö- ja tehtävärakenteen erojen ja muutosten seuraaminen**. Esimerkiksi ulosottovirastojen lähivuosien haasteena on runsaasta eläköitymisestä johtuva henkilöstö- ja tehtävärakenteen yhteensovittaminen. Toimintolaskennan tietoja voidaan käyttää hyväksi henkilöstösuunnitelman valmistelussa ja toteutumisen seurannassa, kuten henkilöstön määrän mitoituksessa ja kohdentamisessa sekä työnkulkujen kehittämisessä.

Tietoja henkilötyövuosien ja kustannusten jakautumisesta voidaan käyttää tehtävien **hajauttamis- ja keskittämistoimenpiteiden hyötyjen arvioinnissa**, kuten talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien keskittämisessä palvelukeskukseen tehtiin. Vastaavasti kustannustietoja voi hyödyntää toimintojen ulkoistamiseen liittyvien **ostaa/tehdä itse -päätösten suunnittelussa**. Ostopalveluratkaisuja on käytössä esimerkiksi oikeus- aputoimistojen yleisen edunvalvonnan palveluissa.

Hallinnonalan toimintaan kohdistuu runsaasti tietotarpeita liittyen siihen, paljonko esimerkiksi jokin tietty prosessi tai tietyn asia käsittely ”maksaa”. Esimerkiksi Ri- kosseuraamuslaitoksessa on pyrkimyksenä tuottaa tietoja eri rikosseuraamusmuoto- jen (vankeusrangaistus, yhdyskuntaseuraamukset, koevapaus, valvontarangaistus yms.) **aiheuttamista kokonaiskustannuksista**. Hallinnonalan toiminnan kustannuk- sia koskevia tietotarpeita esitetään myös ulkopuolisilta sidosryhmiltä liittyen erilai- siin tutkimuksiin, tilastointiin ja muihin kyselyihin

Toimintolaskennan tietoja käytetään **viraston palvelutuotannon hinnoitteluun** erityisesti hallinnonalan palvelukeskuksissa, joiden toiminta rahoitetaan kokonaisuudessaan asiakkaille tuotetuista palveluista perittävillä maksuilla. Kaikkien toimintasektorien **kustannustiedot esitetään toimintakertomuksissa** ja useimpien osalta laaditaan myös **kustannusvastaavuuslaskelma** maksullisesta toiminnasta.

Toimintolaskennan tietoja voidaan ja on tarkoituksenmukaista hyödyntää myös **tuulosohjauksessa** vertailemalla yksiköiden välisiä eroja resurssien kohdentumisessa eri toiminnolle.

Yksittäisessä virastossa toimintolaskennan tuottamaa tietoa voidaan käyttää **toiminnan painopistealueiden tunnistamiseen ja suuntaamiseen**. Esimerkiksi ministeriössä on tärkeää olla perillä resurssien kohdentumisesta toisaalta oikeusministeriön oman lainsäädännön valmisteluun ja toisaalta koko valtioneuvoston tasolla säädösvalmistelun laadun parantamiseen. Toimintoraporttien avulla voidaan myös pyrkiä viraston sisäisen tehtävänjaon kehittämiseen esimerkiksi puuttumalla turhaan tai päällekkäiseen toimintaan tai muuhun epätarkoituksenmukaiseen tehtävänjärjestykseen.

Yksittäiselle virkamiehelle työajankirjaussovellus tuottaa raportin työajan kohdentumisesta. Raporttia voi käyttää esimerkiksi kehityskeskustelujen/esimiesalaiseskustelujen tausta-aineistona, sillä siitä on selkeämmin nähtävissä se, mihin henkilön työaika tosiasiallisesti kuluu esimerkiksi suhteessa henkilölle määritettyyn tehtävänkuvaan.

2.2 Kirjausmenetelmien ja toimintoluokitusten uudistaminen sekä työajan seurannan laajentaminen

Hankkeen tehtävänä oli myös etsiä tehokkaat ja luotettavaa tietoa tuottavat työajankirjausmenetelmät. Joillakin toimintosektoreilla on otettu käyttöön aikaotantaan perustuva seuranta, mikä on jatkuvaa työajan kirjaamista kevyempi menettely. Vastauksien luotettavuutta on pyritty lisäämään siten, että työajan jakautumista koskevat tiedot kerätään kahden viikon pituisina otantoina, jotka perustuvat todelliseen ajankäyttöön. Ensimmäinen jakso toteutetaan keväällä ja tietojen varmentamiseksi sekä mahdollisen kausivaihtelun huomioon ottamiseksi toinen jakso syksyllä.

Otantamenetelmällä tuotettavan tiedon luotettavuuteen ei ole kohdistunut kritiikkiä. Tulosten vertailu osoittaa, että jatkuvan seurannan kohdennukset ovat hyvin samankaltaisia kuin otantamenetelmällä tuotetut. Vaikka yksittäisten kirjausten välillä saattaa esiintyä satunnaista vaihtelua ja epäluotettavuutta, henkilöstöryhmätasolla nämä vaihtelut normalisoituvat ja osoittautuvat luotettaviksi. Päätöksenteossa käytetyllä informaatiotasolla laskentatietojen tarkkuus on tosiasiallisesti riittävän luotettavaa toiminnan ohjauksen ja kehittämisen tarpeisiin.

Toimintoluokituksia on tiedon käyttötärpeita varten uudistettu ja pyritty yksinkertaisiin ja selkeämpiin kokonaisuuksiin. Myös kirjaamisohjeita on täsmennetty sekä toteutettu taulukkolaskentapohjia päivittäin tapahtuvaa seurantaa varten. Näillä toi-

menpiteillä on pyritty helpottamaan työajan käytön kohdentamista toiminnoille ja tallentamista järjestelmään.

Toimintolaskennan kehittämishankkeen aikana työajanseuranta otettiin käyttöön korkeimmassa oikeudessa, hovioikeuksissa sekä kaikissa ulosottovirastoissa. Vuoden 2009 lopussa työajanseurantaan kuuluvissa virastoissa oli 93 % oikeusministeriön hallinnonalan henkilöstöstä (9 217 / 9 961).

2.3 Toimintolaskentatiedon raportointia koskevat käytännöt

Toimintolaskennan raportit toteutetaan BO-raportointijärjestelmällä. Järjestelmästä voidaan tuottaa erilaisia raportteja toiminnoille kohdistuneista henkilötyövuosista ja kustannuksista viraston ja henkilöstöryhmän tasolla. Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen tuottamat toimintolaskennan vakioraportit on listattu sektorien ja palvelukeskuksen välisissä palvelusopimuksissa. Raportit julkaistaan BO XI-sovelluksessa. Raporttien selailua varten tarvittavan käyttäjätunnuksen saa oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksessa.

Oikeusministeriön toimintolaskennan peruseräraportointi toteutetaan yleensä henkilöstöryhmäkohtaisena. Hankkeen aikana on tuotu esille joissakin virastoissa tiedon käyttötarpeita myös henkilökohtaisen työajan kohdennustiedon hyödyntämiseksi. Henkilökohtaisen tiedon raportointi on tarvittaessa mahdollista, kun viraston henkilöstölle on tästä tiedotettu.

Vakioraporttien lisäksi valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus toteuttaa erikseen määriteltyjä raportteja. Erikseen tilattavan raportin tuottamiskustannukset palvelukeskus voi laskuttaa asiakkaalta. Palvelusopimuksen ulkopuolella olevat raporttipyyntö toimitetaan oikeusministeriön talousyksikköön ja Rikosseuraamuslaitoksessa keskusviraston talousyksikköön, jotka huolehtivat raportoinnin kokonaisu seurannasta. Raporttien määrittely toteutetaan yhteistyössä raportin tilaajan ja palvelukeskuksen kanssa.

Toimintolaskennassa olennaisimpia tiedon hyödyntämisen lähtökohtia on erilaisten vertailuanalyyysien tekeminen sekä parhaiden käytäntöjen omaksuminen. Sektorijohdattamisessa on mahdollisuus virastojen väliseen vertailuun esimerkiksi resurssien käytön jakaantumisen. Viraston johtaja voi verrata omaa virastoa muihin vastaaviin virastoihin ja saada tätä kautta uusia näkemyksiä viraston toimintaan ja sen ohjaamiseen.

Toimintolaskennan tuottamien tietojen analysointivaiheessa on todettu, että tietojen hyväksikäyttö tapahtuu lähinnä erojen, poikkeamien ja muutosten havaitsemisen kautta. Raportit antavat harvoin suoria vastauksia esitettäviin kysymyksiin. Sen sijaan poikkeaman tai muutoksen selittäminen vaatii yleensä taustalla vaikuttavien tekijöiden syvällisemmän analyysin.

3 Ministeriö ja erillisvirastot: toiminnan painopistealueet arvioitaviksi

Oikeusministeriö ylläpitää ja kehittää oikeusjärjestystä ja oikeusturvaa sekä huolehtii demokratian rakenteista ja kansalaisten perusoikeuksista. Ministeriö vastaa keskeisimpien lakien valmistelusta, oikeuslaitoksen toimintakyvystä ja tuomioiden täytäntöönpanosta. Ministeriön tulosohjauksen alaisuudessa erityistehtäviä hoitamaan perustettuja virastoja (erillisvirastot) ovat *konkurssiasiamiehen toimisto*, *oikeushallinnon tietotekniikkakeskus*, *oikeusrekisterikeskus*, *onnettomuustutkintakeskus*, *Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos*, *tietosuojavaltuutetun toimisto* sekä *Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti*. Talous- ja henkilöstöhallinnon palveluja tuottava *Oikeushallinnon palvelukeskus* siirtyi vuoden 2010 alussa valtiovarainministeriön alaisuuteen osaksi valtion yhteistä talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusta (Palkeet). Oikeusministeriön ja ministeriön yhteydessä toimivien erillisvirastojen henkilöstön lukumäärä oli joulukuussa 2009 yhteensä 624 henkilöä.

Tarmo-toimintolaskentajärjestelmä on käytössä ministeriössä, Oikeushallinnon palvelukeskuksessa (vuonna 2009), oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksessa, oikeusrekisterikeskuksessa, onnettomuustutkintakeskuksessa sekä tietosuojavaltuutetun toimistossa. Kehittämishankkeen aikana uudistettiin ministeriön ja oikeusrekisterikeskuksen toimintolaskentaa. Lisäksi hallinnonalan palvelukeskuksissa toimintoluokituksia on jatkuvasti uudistettu toimintoluokituksia palvelutuotannon ja asiakaslaskutuksen tarpeita vastaaviksi. Palvelukeskusvirastoissa toimintolaskennan tietoja käytetään erityisesti palvelutuotannon hinnoitteluun, sillä palvelukeskusten toiminta rahoitetaan kokonaisuudessaan asiakkaille tuotetuista palveluista perittävillä maksuilla.

Oikeusministeriössä työajanseuranta on ollut käytössä vuodesta 2005 alkaen. Työajan kirjaus on toteutettu vuosina 2005-2007 osittain jatkuvana seurantana, mutta yleensä kuitenkin arvioimalla jälkikäteen työajan kohdentumista viimeisimmän puolen vuoden osalta. Vuoden 2008 aikana ministeriössä siirryttiin kahden viikon seurantajaksoon perustuvan otantamenetelmän käyttöön, jolloin otantajakson aikana työajan kohdentumista seurataan mahdollisimman täsmällisesti. Yksittäiseen otantajaksoon liittyvää satunnaisuutta pyritään tasaamaan toteuttamalla otanta kaksi kertaa vuodessa. Myös ministeriön toimintoluokittelua uudistettiin toimintojen lukumäärää karsimalla ja muodostamalla toiminnoista suurempia kokonaisuuksia. Toimintojen sisältö on pyritty erillisissä listauksessa kuvaamaan tarkasti. Tarkoituksena on ollut jatkuvaa työajanseurantaa kevyemmällä kirjausmenettelyllä tuottaa luotettavaa tietoa resurssien kohdentumisesta ja vähentää työajan kirjaamisessa esiintyviä luokitteluongelmia.

Tarmo-sovelluksen avulla pyritään tuottamaan toiminnan johtamista ja kehittämistä varten tietoa siitä, mihin ministeriön resursseja käytetään, miten erilaiset kehittämistoimenpiteet vaikuttavat resurssien käyttöön ja miten resurssien käyttö on kehittynyt pidemmällä aikavälillä. Työajan kohdennustietoja käytetään hyväksi myös ministeriön toiminnan ja sen painopistealueiden ohjaamisessa, tuottavuushankkeiden

toteutumisen seurannassa, osastojen ja yksiköiden johtamisessa sekä henkilöstön tehtäväkuvien kehittämisessä.

Yksittäisessä virastossa toimintolaskennan tuottaman tiedon käytön tietoa voidaan käyttää toiminnan painopistealueiden tunnistamiseen ja suuntaamiseen. Esimerkiksi ministeriössä pyritään sovittamaan resurssien käytön suhdetta toisaalta oikeusministeriön oman lainsäädännön valmisteluun ja toisaalta koko valtioneuvoston tasolla säädösvalmistelun laadun parantamiseen. Toimintoraporttien avulla voidaan myös pyrkiä viraston sisäisen tehtävänjaon kehittämiseen esimerkiksi puuttamalla turhaan tai päällekkäiseen toimintaan tai muuhun epätarkoituksenmukaiseen tehtävänjärjestykseen.

Ministeriön työajan kohdennusten tulosten analysointi osoittaa, että ministeriössä osastojen, yksiköiden ja vastualueiden henkilöstö- ja tehtävärakenteet ovat useimpien kohdalla pysyneet hyvin vakiintuneina vuodesta 2005 vuoteen 2009 (lukuun ottamatta talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta johtuvia muutoksia). Saattaa olla, että useaan pieneen organisaatioyksikköön jakaantuminen rajoittaa tehtävien järjestelyä tehokkaalla tavalla ja monissa yksiköissä tehdään osin päällekkäisiä tehtäviä.

Oikeusrekisterikeskus vastaa sakkorangaistusten ja rikesakkojen täytäntöönpanosta sekä valtiolle tuomittujen korvausten ja saamisten sekä erilaisten hallinnollisten maksujen perimisestä. Viraston tehtävänä on lisäksi rikosvahinkosaamisten periminen sekä sakon muuntorangaistusten täytäntöönpano. Oikeusrekisterikeskus toimii oikeushallinnon keskeisten rekisterien rekisterinpitäjänä.

Tietohallinnon kehittämishankkeissa on viime vuosina toteutettu rikesakkojen ja rangaistusmääräysten sähköinen siirto poliisin ja syyttäjän järjestelmistä oikeusrekisterikeskuksen täytäntöönpanojärjestelmään. Samalla oikeusrekisterikeskuksessa tehtävän työn luonne on merkittävästi muuttunut. Rutiinitehtävät hoidetaan nykyään tietojärjestelmien avulla niin, että täytäntöönpanon asiantuntijat voivat keskittyä hoitamaan asioita, jotka vaativat osaamista, harkintaa ja erilaisten päätösten tekemistä. Toiminnan tehostamiseksi myös oikeusrekisterikeskuksen organisaatiota on uudistettu ja henkilöstön tehtäväkuvarakennetta kehitetty asiantuntijaorganisaation suuntaan.

Eduskunnalle on annettu hallituksen esitys laiksi oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä (HE 102/2009 vp). Oikeusrekisterikeskuksesta tulee lain voimaantulon myötä oikeushallinnon valtakunnallisen tietojärjestelmän rekisterinpitäjä. Rekisterinpitäjän tehtäviä ovat muun muassa tietojen luovuttamiseen ja poistamiseen liittyvät tehtävät sekä muut rekisterinpitäjälle henkilötietolain mukaan kuuluvat tehtävät.

Oikeusrekisterikeskuksessa on työajanseuranta toteutettu vuodesta 2000, jolloin toimintolaskennan pilotointivaihe aloitettiin. Toimintolaskennan kehittämishankkeen aikana oikeusrekisterikeskuksessa käytiin läpi ja uudistettiin viraston toimintoluokittelet. Oikeusrekisterikeskuksessa työajan kohdennusten tarkoituksena on muun muassa seurata sitä, kuinka henkilöstön työajan todellinen käyttö vastaa uudistetun teh-

tävänkuvarakenteen mukaisia tavoitteita. Lisäksi jatkossa on tarve arvioida sitä, kuinka paljon henkilöstön työajasta sitoutuu edellä mainitun uuden lain mukaisten tehtävien hoitamiseen.

4 Tuomioistuimet: asiaryhmien väliset työmäärät tarkasteluun

Yleisiä tuomioistuimia ovat korkein oikeus (henkilöstömäärä vuoden 2009 lopussa 77 henkilöä), kuusi hovioikeutta (520) ja kärjäoikeudet (2 187). Vuoden 2010 alussa kärjäoikeuksien määrä väheni 51:stä 27:ään ja kiinteistöjen kirjaamista koskevat asiat siirtyivät maanmittauslaitokseen. Yleisissä tuomioistuimissa käsitellään rikos- ja riita-asioita sekä eräitä hakemusasioita. Yleisiä hallintotuomioistuimia ovat korkein hallinto-oikeus (105) ja kahdeksan alueellista hallinto-oikeutta (466). Ahvenanmaan kärjäoikeuden yhteydessä toimii lisäksi Ahvenanmaan hallintotuomioistuimien. Hallintotuomioistuimet käsittelevät viranomaisen päätöksistä tehtyjä valituksia. Erityistuomioistuimia ovat markkinaoikeus (29), työtuomioistuin (11) ja vakuutusosasto (124). Ne käyttävät tuomiovaltaa niille määrättyillä aloilla.

Toimintolaskennan kehittämishankkeen aikana on ollut käynnissä **yleisten tuomioistuinten** asianhallinnan kehittämistä varten asetettu työryhmä, jonka toimikausi päättyi 31.3.2010. Asianhallinnan kehittämistyöryhmän yhtenä keskeisenä tehtävänä on laatia yleisten tuomioistuinten työmääriä kuvaavat mittarit, joiden avulla voidaan tuottaa tarkempia arvioita muun muassa resurssitarpeista ja voimavarojen oikeudenmukaisesta jakautumisesta. Mittareiden kehittämistä varten työryhmä keräsi Tarmojärjestelmän avulla tietoa todellisen työajan kohdistumisesta eri asiaryhmien käsittelyyn käsittelyvaiheineen.

Työajankirjaussovellus on ollut käytössä kaikissa kärjäoikeuksissa vuodesta 2004 alkaen. Vuonna 2009 työajan kohdennukset tehtiin kärjäoikeuksien lisäksi korkeimmassa oikeudessa ja kaikissa hovioikeuksissa. Vastausprosentti oli korkeimmassa oikeudessa 69 %, hovioikeuksissa 76 % ja kärjäoikeuksissa 72 %. Toiminnoissa otettiin lähtökohdaksi sama pääajaottelu kuin asiarakenteessa on käytössä. Kärjäoikeuksien osalta toimintoluokitukset muutettiin yksinkertaisemmiksi ja selkeämmiksi kokonaisuuksiksi, jotta kohdentumista koskevan ajankäytön tallentaminen helpottuisi. Lisäksi tukitoimintoja kehitettiin vastaamaan paremmin tietotarvetta.

Vastauksien luotettavuutta on pyritty lisäämään muun muassa siten, että työajan jakautumista koskevat tiedot kerätään yleisissä tuomioistuimissa kahden viikon pituisina otantoina, jotka perustuvat todelliseen ajankäyttöön. Ensimmäinen jakso toteutetaan keväällä ja tietojen varmentamiseksi toinen jakso syksyllä. Kärjäoikeuksissa työajankirjausmenettely on hieman keventynyt, kun jatkuvasta seurannasta siirryttiin otantajaksoihin.

Työajan seurannan tulosten perusteella laadittiin asiamääriin suhteutetut laskelmat³ korkeimman oikeuden, hovioikeuksien ja kärjäoikeuksien käsiteltävinä olevien asiaryhmien vaatimista keskimääräisistä työajoista. Laskelmat osoittavat, että esimerkiksi hovioikeuksissa riita-asian käsittely vaatii noin puolitoista kertaa enemmän aikaa kuin rikosasian käsittely. Kärjäoikeuksien osalta tulokset ovat johdonmukaisia ja niitä tullaan hyödyntämään työmäärän mittaamisessa ja painokertoimien määrittelyssä.

³ Kts. liiteraportti 'Yleisten tuomioistuinten työajankäyttö eräissä asiaryhmissä' muistion lopussa

Elokuussa 2009 asetettiin valmisteleva työryhmä **hallintotuomioistuinten** asioiden käsittelyn seurantaan sekä työmäärien mittaamista koskevien mittaristojen tarpeen selvittämiseksi. Työryhmän tehtävänä oli kartoittaa hallintotuomioistuinten mittaristoille asetettavat tarpeet, selvittää, mitä tietoja eri asiaryhmien vaatimasta työmäärästä on nykyisin asianhallinnasta tai muutoin saatavilla sekä tehdä selvityksen perusteella ehdotus mittaristohankkeen jatkotyöstämiseksi. Mittaristojen avulla tulisi voida seurata eri asiaryhmien vaatimaa työmäärää, asioiden käsittelyn eri vaiheita, käsitteilyaikoja ja kiireellisyysastetta.

Valmisteleva työryhmä on tarkastellut myös toimintolaskentajärjestelmän käyttömahdollisuuksia hallintotuomioistuinten mittaristojen kehittämisessä.⁴ Rovaniemen ja Turun hallinto-oikeudet ovat toteuttaneet työajanseurantaan käyttäen hallintolainkäyttöprosessia kuvaavaa toimintoluokitusta, mihin ei sisälly asiaryhmäkohtaista työajan kohdennusta. Yksinomaan lainkäyttöprosessin eri vaiheisiin kuuluvien resursien välinen vertailu eri hallinto-oikeuksien välillä on epävarmaa, sillä yksittäisen asian tai asiaryhmän vaatima työaika kussakin prosessin vaiheessa riippuu hyvin paljon itse asian luonteesta. Myös asiarakenteet poikkeavat hallinto-oikeuksien välillä, mistä syystä vertailutilanteissa mahdollisesti havaittavat erot hallinto-oikeuksien toiminnassa johtunevat useimmiten erilaisista asiarakenteista.

Valmisteleva työryhmä toteaa, että hallintolainkäyttöasioiden vaativuusluokitusten määrittely työajan seurantatutkimuksella olisi työlästä, koska asiaryhmien kirjo on hyvin laaja. Sen sijaan sen jälkeen, kun asiat olisi muulla perusteella jaettu vaativuusluokkiin, työn seurantatutkimuksella pystyttäisiin arvioimaan kunkin vaativuusluokan juttuihin käytettävää tosiasiallista työaika. Ajankäyttöä voitaisiin myös tarkastella eri työvaiheittain, kuten valmistelun, suullisen käsittelyn, päätösesityksen laatimisen, tuomarityön ja jälkitöiden osalta. Tutkimuksen avulla voitaisiin vertailla eri tuomioistuinyksiköiden välisiä eroja esimerkiksi eri vaativuusluokkiin kuuluviin asioihin käytetyn työajan osalta. Mahdollista olisi valita vertailuun myös tiettyjä asiaryhmiä vaativuusluokkien sisällä ja vertailla niihin käytettyä aikaa. Mikäli työajan käytössä ilmenee merkittäviä eroja, niiden syiden selvittäminen voisi johtaa myös työprosessien tehostamiseen.

⁴ Hallintotuomioistuinten valmistelevan mittaristotyöryhmän raportti (OMML 13/2010)

5 Oikeusaputoimistot: kehittämistavoitteet yleisen edunvalvonnan järjestämisessä

Valtion oikeusaputoimistoja on nykyään 47 ja niiden henkilöstömäärä yhteensä 957 henkilöä. Oikeusaputoimistojen tehtäviin kuuluu oikeusapupäätösten tekeminen sekä oikeusavun antaminen. Oikeusapua annetaan valtion varoin henkilölle, joka tarvitsee asiantuntevaa apua oikeudellisessa asiassa ja joka taloudellisen asemansa vuoksi ei kykene itse suorittamaan sen hoitamisen vaatimia menoja. Oikeusapuun kuuluu oikeudellinen neuvonta, tarpeelliset toimenpiteet sekä avustaminen tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa sekä vapautus eräistä asian käsittelyyn liittyvistä menoista. Holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestäminen siirtyi kunnilta valtion oikeusaputoimistojen tehtäväksi vuoden 2009 alussa. Noin puolet oikeusaputoimistojen henkilöstöstä toimii edunvalvontatehtävissä.

Työajanseurantasovellusta on käytetty kaikissa oikeusaputoimistoissa vuodesta 2005. Toimintolaskennan kehittämishankkeen aikana toimi yleisen edunvalvonnan tilastoinnin ja mittareiden kehittämistyöryhmä, jonka mietinnössä⁵ esitetään ehdotukset yleisen edunvalvonnan toimintoluokituksista sekä tuodaan esiin toimintolaskennan tuottamien tietojen käyttökohteita edunvalvonnassa.

Työajan kohdennustietoja on tarkoitus käyttää edunvalvontayksiköiden työnjakojen kehittämiseen ja yhdenmukaistamiseen. Oikeusaputoimistojen edunvalvontayksiköitä perustettaessa on niiden organisointiin ja virkarakenteeseen vaikuttanut toimiston sijainti, yhdistettyjen edunvalvontayksiköiden lukumäärä sekä nykyisten toimipaikkojen lukumäärä. Myös siirtyvien vanhojen työntekijöiden asema ja sen muutokset on otettu huomioon. Näissä olosuhteissa työtävät voivat olla erilaisia ja työajan käyttö eri toimintoihin eri henkilöstöryhmissä voi vaihdella huomattavasti.

Ostopalvelujen käytön laajentaminen on yhtenä tavoitteena työmäärän hallinnassa. Ulkopuolisia palveluja voidaan ostaa koko edunvalvonnan tuottamiseen tai jonkin osatoiminnan hankkimiseen. Toimintolaskennan avulla pyritään tuottamaan tietoa oman edunvalvontatoiminnan ja sen eri prosessien kustannuksista, jolloin niitä voidaan käyttää vertailuaineistona ostopalvelun tilaamista suunniteltaessa.

Yleisen edunvalvonnan tilastoinnin ja mittareiden kehittämistyöryhmä toteaa mietinnössään, että kaiken kehittämistyön eteenpäin viemiseen tarvitaan luotettavaa taustatietoa toiminnasta. Työajan seurannalla hyvin suunniteltuna on mahdollisuus saada sellaista tietoa, jota muulla tavalla olisi vaikea hankkia ja josta nähdään olevan hyötyä edunvalvonnassa.

⁵ Yleisen edunvalvonnan tilastoinnin ja mittareiden kehittäminen (OMTH 2009:19)

6 Ulosottolaitos: henkilöstö- ja tehtävärakenteen muutokset seurantaan

Ulosottolaitokseen kuuluu vuoden 2010 alussa toimintansa aloittanut Valtakunnantoudivirasto ja 22 paikallista ulosottovirastoa. Ulosottolaitoksen henkilöstömäärä on 1 313 henkilöä. Ulosotossa on tavallisimmin kysymys rahasaatavien perinnästä. Lisäksi ulosottoviranomaisille kuuluvat muun muassa häätöjen, takavarikkojen sekä lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevien päätösten täytäntöönpano. Täytäntöönpanon perusteena on tuomioistuimen tuomio tai muu ulosottoperuste. Ulosottoviranomaisilla on myös haasteiden tiedoksiintoon liittyviä tehtäviä.

Vuonna 2009 työajanseuranta laajennettiin kaikkiin ulosottovirastoihin, kun aiemmin työajan kirjaukset tehtiin kolmessa virastossa. Ulosottosektorin toimintoluokituksia muutettiin selkeämmiksi kokonaisuuksiksi ja toimintojen lukumäärä vähennettiin kahdeksaan aiemmasta neljästätoista. Työajan kirjaukset toteutetaan otantatyypillisesti kaksi kertaa vuodessa kahden viikon jaksoissa. Kahdella otantajaksolla pyritään ottamaan huomioon ulosottoimessa vuosittain esiintyvä kausivaihtelu.

Toimintojen määritykset toteutettiin yhteistyössä ministeriön ulosottoyksion ja virastojen edustajien kanssa. Toimintoluokituksesta sekä otantajaksosten ajankohdista pyydettiin lausunnot ulosottovirastoilta. Seurantajaksojen vastausprosentti oli erittäin hyvä, sillä yli 90 % ulosottolaitoksen henkilöstöstä teki työajan kohdennukset. Vastausten määrän kannalta tiedon luotettavuuden taso on korkea.

Työajan seurannasta ja toimintolaskennasta saatuja tietoja on tarkoitus käyttää henkilöstömäärän mitoituksen suunnittelussa, työajan kohdentumisen seurannassa sekä tehtävien ja työnkulkujen kehittämisessä. Ulosottolaitoksen lähivuosien erityisenä haasteena on runsaasta eläköitymisestä johtuva henkilöstö- ja tehtävärakenteen yhteensovittaminen ja uudistaminen. Toiminnan samanaikainen tehostaminen merkitsee usein poikkeamista perinteisistä tehtäväjaoista eri henkilöstöryhmien välillä. Järjestelmän avulla tuotetaan myös tietoa kustannusten laskentaa ja hallintaa varten. Tietojen perusteella laaditaan muun muassa ulosottomaksutuloja (n. 50 Me) koskevat kustannusvastaavuuslaskelmat.

Ulosottovirastojen työajan kohdennusten keskimääräiset tulokset tukevat niitä arvioita, joita tammikuussa 2009 on todettu ulosottovirastojen henkilöstösuunnitelman yhteenvedossa henkilöstön työajan käytön jakautumisesta. Virastojen välillä on jonkin verran eroja, mutta pääpiirteittäin henkilöstöryhmien tehtäväjakaumat ovat samankaltaisia.

7 Syyttäjälaitos: lainsäädäntö- ja tuottavuushankkeiden tavoitteiden toteutuminen

Syyttäjälaitokseen kuuluu valtakunnansyyttäjänvirasto ja 15 paikallista syyttäjänvirastoa. Syyttäjälaitoksen henkilöstömäärä on yhteensä 527 henkilöä. Jatkuvaa työajanseurantaa on toteutettu koko syyttäjälaitoksessa vuodesta 2005. Työajan kohdenukset on tehnyt vuosittain yli 90 % henkilöstöstä, joten vastausten määrän perusteella tiedon voidaan katsoa olevan luotettavaa.

Hankkeen aikana projektiryhmä ja valtakunnansyyttäjänvirasto kävivät läpi syyttäjälaitoksen käytössä olevat toimintoluokittelut sekä raportointitarpeet tiedon käyttötarkoitusten näkökulmasta. Syyttäjälaitoksen ydintoimintojen luokittelun todettiin olevan selkeä ja karkeajakoinen. Tukitoimintoihin tehtiin pieniä muutoksia. Raportoinnissa toimintolaskentatietojen vertailukelpoisuutta parannettiin saattamalla edellisten vuosien organisaatiotiedot vastaamaan nykyistä virastorakennetta ja toteutettiin uusia raporttimalleja henkilöstöryhmäkohtaisen työajan jakautumisen seurantaan varten.

Viime vuosina on toteutettu syyttäjän-toimea koskevia lainsäädäntömuutoksia sekä syyttäjälaitoksen organisaation ja toiminnan kehittämishankkeita, joiden työmäärätavoitteiden toteutumista arvioidaan seuraamalla työajan kohdentumisen kehitystä pidemmällä aikavälillä. Syyttäjätöimessä erityisesti seurattavia asioita ovat esimerkiksi olleet esitutkinta ja kirjallisen prosessin käyttöönotto käräjäoikeudessa.

Syyttäjävirstojen tulohajauksessa on pyritty asettamaan tavoitteita sille, että syyttäjien työ painottuisi yhä enemmän esitutkintavaiheeseen. Myös syyttäjien ja poliisien esitutkintayhteistyöhön on myönnetty erikseen resursseja valtion talousarviossa. Esitutkinta tehostaa mahdollisen pääkäsittelyn valmistelua ja nopeuttaa syyteharkintaa. Esitutkintaan kohdistuva osuus syyttäjien työajankäytöstä on lisääntynyt (7% v.2005, 10% v.2009) ja tavoitteena on lisätä esitutkinnan osuutta edelleen.

Käräjäoikeuksien kirjallinen rikosprosessi tuli voimaan 1.10.2006. Tarkoituksena oli keventää tuomioistuimen menettelyä yksinkertaisissa rikosasioissa, minkä oletettiin vähentävän myös syyttäjien käräjäoikeusistuntoihin käyttämää aikaa. Syyttäjät käyttävät käräjäoikeuskäsittelyyn työaikaa edelleen noin neljänneksen (25% v.2005, 24% v.2009), mutta uudistuksen vaikutuksesta syyttäjien ajankäyttöön ei välittömästi toimintolaskennan raporteista saa riittävän yksityiskohtaista tietoa. Uudistuksen vaikutuksen arviointi vaatii tarkempaa analyysia, joissa toimintolaskennasta saatavia tietoja voidaan käyttää hyväksi. Jatkossa on syytä huolehtia siitä, että merkittävien prosessimuutosten yhteydessä uudistuksen vaikutuksen arviointi otetaan toimintoluokituksissa riittävästi huomioon.

Vuoden 2008 alussa laajennettiin rangaistusmääräysten sähköistä käsittelyä ja tiedonsiirtoa, mikä on vähentänyt kansliahenkilöstön työpanosta rangaistusmääräysten käsittelyssä (10% v.2005, 5% v.2009). Syyttäjänvirastojen organisaatiouudistuksen suunnittelun yhteydessä asetettiin tavoitteita hallinnollisiin tehtäviin kohdistuvan työajan vähentämiseksi. Myös talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien keskittämiseksi Oikeushallinnon palvelukeskukseen on asetettu tavoitteet.

Organisaatiouudistuksen jälkeen hallinnollinen työ ei näytä vielä vähentyneen, mutta siirtymävaihe on vielä kesken. Palvelukeskusmuutoksessa taloushallintoon kuuluva työaika on jonkin verran vähentynyt, mutta ei tuottavuushankkeen tavoitteen mukaisesti. Alkuperäinen tavoitearvio on osoittautunut osin epärealistiseksi.

Syyttäjälaitoksen henkilöstötarve -raportissa⁶ on tarkasteltu syyttäjänvirastojen henkilöstörakennetta sekä kehittämistoimien ja lainmuutosten vaikutuksia henkilöstötarpeeseen. Tavoitteena on ollut henkilöstöressurssien kohdistaminen syyttäjien syyte-toimintaan. Henkilöstörakennetta koskevan tarkastelun yhteydessä on usein tarpeen tarkastella myös kustannusten muutosta⁷.

⁶ Syyttäjälaitoksen henkilöstötarve (OMLS 2008:20)

⁷ Liiteraportit `Syyttäjä- ja kansliahenkilöstön henkilötyövuodet toiminnoittain v.2005-2009´ ja `Syyttäjä- ja kansliahenkilöstön kustannukset toiminnoittain v.2005-2009´ ovat muistion lopussa.

8 Rikosseuraamuslaitos: seuraamusmuotojen kustannukset vertailuun

Vuoden 2010 alussa yhdistettiin Rikosseuraamusvirasto ja sen ohjauksessa toimivat Vankeinhoitolaitos ja Kriminaalihuoltolaitos yhdeksi virastoksi, Rikosseuraamuslaitokseksi. Rikosseuraamuslaitoksen tehtävänä on huolehtia yhdyskuntaseuraamusten ja vankeusrangaistusten täytäntöönpanosta sekä tutkintavankeuden toimeenpanosta. Rikosseuraamuslaitoksen alaisuuteen kuuluu myös Rikosseuraamusalan koulutuskeskus. Koulutuskeskus antaa rikosseuraamusalalla tutkintoon johtavaa koulutusta ja ammatillista lisäkoulutusta sekä osallistuu alaa koskevaan kehittämistoimintaan. Rikosseuraamusalan henkilöstömäärä on yhteensä 2 985 henkilöä.

Rikosseuraamusalan tavoitteena on yhdyskuntaseuraamusten ja vankeusrangaistusten täytäntöönpano siten, että lisätään tuomittujen valmiuksia rikoksettomaan elämään. Samalla huolehditaan tuomittujen, henkilöstön ja yhteiskunnan turvallisuudesta. Vuonna 2006 tuli voimaan laaja vankeuslainsäädäntö, missä keskeinen toimintatapa perustuu aikaisempaa enemmän tuomittujen yksilölliseen kohteluun sekä rangaistusajan suunnitelmaan ja tavoitteellisuuteen. Rangaistusten täytäntöönpanon yhteiskunnallisena vaikuttavuustavoitteena on pyrkimys vaikuttaa tuomitun käyttäytymiseen uusintarikollisuusriskiä vähentävästi.

Tarmo-toimintolaskentajärjestelmä on ollut rikosseuraamusalalla käytössä vuodesta 2006. Järjestelmää on käytetty kustannuslaskennan apuvälineenä tilinpäätöstietojen keräämiseksi ja sen avulla on myös seurattu henkilöstön työajankäytön kohdentumista. Tulosohjauksen tai johtamisen välineenä sisäisen laskennan järjestelmää ei ole hyödynnetty siten kuin sitä parhaimmillaan voitaisiin hyödyntää. Rikosseuraamusvirasto asetti elokuussa 2009 toimintolaskennan kehittämistyöryhmän, jonka ensimmäisen vaiheen tavoitteena oli toimintoluokittelun ja ohjeistuksen uudistaminen organisaatiomuutoksesta aiheutuvia tarpeita vastaavaksi. Lisäksi työryhmässä on käyty läpi toimintolaskennan käyttötarkoituksia ja niihin liittyviä kehittämistarpeita. Työryhmän jatkotyö keskittyy vuoden 2010 aikana muun muassa raporttien määrittelyyn sekä eri tietolähteiden yhdistämisen ja tiedon jalostamisen suunnitteluun.

Rikosseuraamusalan organisaatiouudistuksen yhtenä tavoitteena on vähentää hallinnollisiin tehtäviin käytettyä työaika muun muassa karsimalla eri yksiköissä tehtävää päällekkäistä työtä. Organisaation ja hallinnon keventämisen ja toiminnan tehostamisen seurauksena vapautuvat voimavarat pyritään mitoittamaan ja kohdentamaan kriminaalipolitiikan tarpeiden mukaisesti vankien ja yhdyskuntaseuraamukseen tuomittujen parissa tehtävään lähityöhön. Toimintolaskennan avulla seurataan toisaalta hallinnon tehtäviin ja toisaalta lähityöhön ja perustehtäviin käytettävän työajan osuutta sekä kehityssuuntaa suhteessa asetettuihin tavoitteisiin.

Vankeusrangaistusten ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanossa rikosseuraamusvalikoimaa on vähitellen laajennettu ja otettu käyttöön eri vaihtoehtoisia seuraamusmuotoja. Toimintolaskennan yhtenä tärkeänä tavoitteena on tuottaa tietoja erilaisten seuraamusmuotojen (kuten suljettu laitos, avolaitos, koevapaus, valvontarangaistus, yhdyskuntaseuraamusten eri muodot jne.) aiheuttamista kokonaiskustannuksista. Toisaalta tavoitteena on tuottaa vertailtavaksi eri toimintamuotojen ja -ohjelmien yksikkökustannustietoja.

9 Jatkokehitystarpeet

Toimintolaskennan kehittäminen on ollut liiaksi taloushallinnon vetovastuulla. Kehittämishankkeen aikana toimintolaskennan tietotarpeiden ja toimintoluokitusten määrittely toteutettiin tiiviissä yhteistyössä ja nimenomaan eri sektoreiden asiantuntijoiden toimesta, millä on pyritty varmistamaan tiedon keräämisen ja tuottamisen kohdistumista olennaisiin asioihin. Erityisen tärkeää on, että **toimintasektoreiden johto ottaa toimintolaskennan yhdeksi johtamisen apuvälineeksi**.

Toimintolaskennan tuottamien tietojen raportoinnissa on jatkossa tarpeen muodostaa kevyitä, säännöllisiä ja vakioituja tapoja **antaa palaute toimialan virastoille** ja pyrkiä **lisäämään ja syventämään analysointia** yhdistämällä toimintolaskennan tietoja muuhun toiminnasta tuotettuun informaation. Vastaavasti resurssien kohdentumisesta ja kustannusvaikutuksista tulee riittävässä määrin raportoida ministeriön johdolle ja hallinnonalan ulkopuolelle. Raportoinnissa ja toimintolaskennan tietojen hyväksikäytössä asetetaan seuraavat roolit ja vastuut:

- oikeusministeriön ja Rikosseuraamuslaitoksen keskusviraston talousyksiköt vastaavat toimintolaskennan taustaraportoinnista
- toimintolaskennan raportit määritellään yhteistyössä toimintasektorin, talousyksiköiden ja valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen kanssa
- toimialaa ohjaavan osaston ja keskusviraston vastuulle kuuluu raportoitavan tiedon analysointi ja johtopäätösten teko
- samoin toimialaa ohjaava osasto ja keskusvirasto huolehtivat siitä, että virastot saavat käyttöönsä tarkoituksenmukaiset raportit tarvittavin analyysitiedoin
- virastoille kuuluu myös vastuu raportoinnin kehittämisestä

Erityisesti tulee **parantaa tiedottamista ja yhteydenpitoa hallinnonalan virastoihin** muun muassa toimintolaskennan tuottaman tiedon käyttötarkoitusten osalta. Tarmoa koskevia asioita otetaan esille virastojen **koulutustilaisuuksissa**.

Raportointiin ja vuorovaikutukseen liittyvien käytäntöjen ja menettelytapojen jalostamiseksi **jatketään säännöllisiä kehittämisyhdistyötapaamisia** ministeriön talousyksikön, sektoriasiantuntijoiden, virastojen sekä valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen kanssa. Vastuu yhteistyön organisoinnista on ministeriön talousyksiköllä. Hallintotuomioistuinten, Rikosseuraamuslaitoksen ja kuluttajariitalautakunnan toimintolaskennan kehitystyötä jatketaan erikseen asetettujen työryhmien työn yhteydessä.

Toimintolaskennan **suoritekustannustietojen käyttöä tulee lisätä**. Suoritetietoja voidaan käyttää muun muassa toimintaa kuvaavien tunnuslukujen kehittämisessä ja

tuottavuuden mittaamisessa.⁸ Toiminnan muutostilanteissa suoritteiden laskentapuitteistoa tulee tarvittaessa uudistaa.

Edelleen on tärkeä varmistaa sujuvan **yhteistyön jatkuminen uuden valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen** ja asiakasvirastojen kesken. Palvelukeskuksen resurssien riittävyys toimintolaskennan ja sen raportoinnin kehittämisessä pyritään varmistamaan. Palvelukeskuksen sisäisen laskennan kehittämisessä tuodaan esiin oikeusministeriön hallinnonalan näkökulmat ja tarpeet.

Valtion yhteinen talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmä otetaan oikeusministeriön hallinnonalalla käyttöön suunnitelman mukaan aikaisintaan vuonna 2013. Järjestelmä sisältäneen työajanseuranta ja sisäistä laskentaa koskevat ratkaisut, joten tulevaisuudessa tulee harkittavaksi missä määrin yhteinen järjestelmä on sovittavissa oikeusministeriön hallinnonalan tarpeisiin.

⁸ Kts. esim. Tuottavuuden mittaaminen oikeusministeriön hallinnonalalla (OMTH 2008:12)

LIITERAPORTTI

Yleisten tuomioistuinten työajankäyttö eräissä asiaryhmissä Kevät 2009

KORKEIN OIKEUS

Asiaryhmä	Keskimääräinen työaika yhtä asiaa kohden	Kerroin
Rikosasiat	43h 42min	1,00
Siviiliasiat	28h 45min	0,66
Vakuutusasioita	44h 37min	1,02
Maa- ja metsätalouden oikeusasiat	13h 09min	0,30

HOVIOIKEUDET

Asiaryhmä	Keskimääräinen työaika yhtä asiaa kohden	Kerroin
Rikosasiat	54h 25min	1,00
Riita-asiat	85h 27min	1,57
Hakemusasiat	38h 52min	0,71
Insolvenssiasiat	36h 28min	0,67

KÄRÄJÄOIKEUDET

Asiaryhmä	Keskimääräinen työaika yhtä asiaa kohden	Kerroin	(Käytössä oleva painokerroin)
Rikosasiat			(1,00)
Rikosasiat, istunto	20h 45min	1,00	
Rikosasiat, kirjallinen	15h 06min	0,70	
Rikosasiat, lautamies	29h 03min	1,40	
Sakonmuunto	48min	0,04	(0,10)
Riita-asiat			
Summaariset	1h 45min	0,08	(0,15)
Laaja riita, istunto	44h 54min	2,34	(3,00)
Laaja riita, kirjallinen	51h 39min	2,49	(3,00)
Maa- ja metsätalouden oikeusasiat	78h 46min	3,80	(2,50)
Hakemusasiat			
Hakemusasiat, kirjallinen	5h 58min	0,35	(0,40)
Velkajärjestelyasiat	21h 59min	1,06	(1,00)
Yrityssaneeraukset	33h 43min	1,63	(1,00)
Konkurssiasiat	14h 04min	0,68	(1,00)
Ulosottoasiat	18h 10min	0,88	(1,00)
Kiinteistöasiat	1h 37min	0,08	(0,06)

Syyttäjä- ja kansliahenkilöstön henkilötyövuodet toiminnoittain v.2005-2009

Syyttäjä

		2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%
Syyttäjän toimi	Esitutkinta	20.4	7 %	23.8	8 %	25.5	10 %	28.3	10 %	28.7	10 %
	Syyteharkinta	127.1	46 %	130.0	46 %	114.4	44 %	123.0	43 %	121.3	44 %
	Käsittely käräjäoikeudessa	67.8	25 %	67.4	24 %	61.9	24 %	64.5	23 %	65.0	24 %
	Käsittely hovioikeudessa	15.5	6 %	17.4	6 %	16.9	6 %	18.4	6 %	18.2	7 %
	Käsittely KKO:ssa	0.3	0 %	0.5	0 %	0.4	0 %	0.4	0 %	0.7	0 %
	Rangaistusmääräykset	9.4	3 %	10.8	4 %	9.5	4 %	13.5	5 %	11.1	4 %
	Kaupanhavvistus	0.2	0 %	0.2	0 %	0.2	0 %	0.2	0 %	0.1	0 %
Syyttäjän toimi	Yhteensä	240.8	88 %	250.1	88 %	228.8	87 %	248.2	88 %	245.0	89 %
Tukitoiminnot	Johto ja hallinto	12.3	4 %	11.2	4 %	16.2	6 %	13.4	5 %	14.6	5 %
	Taloushallinto	0.5	0 %	0.4	0 %	0.9	0 %	0.5	0 %	0.3	0 %
	Henkilöstöhallinto	0.2	0 %	0.1	0 %	0.1	0 %	1.2	0 %	1.3	0 %
	Henkilöstön kehittäminen	19.8	7 %	19.3	7 %	14.6	6 %	18.3	6 %	13.5	5 %
	Sisäiset palvelut	0.5	0 %	0.8	0 %	1.2	0 %	0.7	0 %	0.7	0 %
	Tietohallinto	0.2	0 %	0.3	0 %	0.1	0 %	0.2	0 %	0.2	0 %
	Tiedotus	0.5	0 %	0.6	0 %	0.8	0 %	0.6	0 %	0.4	0 %
Tukitoiminnot	Yhteensä	34.0	12 %	32.8	12 %	34.0	13 %	35.0	12 %	31.1	11 %
	Yhteensä	274.8	100 %	282.9	100 %	262.8	100 %	283.2	100 %	276.1	100 %
		2005		2006		2007		2008		2009	
Poissaolo	Poissaolo yhteensä	40.9		39.1		40.2		43.9		47.8	
		2005		2006		2007		2008		2009	
	Syyttäjä yhteensä	315.7		322.0		303.0		327.2		323.9	

Kanslia

		2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%
Syyttäjän toimi	Esitutkinta	2.3	1 %	2.5	2 %	3.3	2 %	4.5	3 %	3.0	2 %
	Syyteharkinta	88.0	51 %	81.7	50 %	74.3	49 %	78.0	52 %	76.7	54 %
	Käsittely käräjäoikeudessa	18.6	11 %	15.4	9 %	15.1	10 %	16.1	11 %	14.7	10 %
	Käsittely hovioikeudessa	2.1	1 %	1.8	1 %	2.3	1 %	2.2	1 %	2.1	2 %
	Käsittely KKO:ssa	0.1	0 %	0.0	0 %	0.2	0 %	0.2	0 %	0.1	0 %
	Rangaistusmääräykset	17.2	10 %	17.3	11 %	16.2	11 %	9.1	6 %	7.0	5 %
	Kaupanhavvistus	0.4	0 %	0.4	0 %	0.4	0 %	0.3	0 %	0.3	0 %
Syyttäjän toimi	Yhteensä	128.8	75 %	119.2	73 %	111.7	74 %	110.2	74 %	104.1	73 %
Tukitoiminnot	Johto ja hallinto	5.4	3 %	5.5	3 %	6.4	4 %	5.9	4 %	5.2	4 %
	Taloushallinto	7.4	4 %	7.6	5 %	5.9	4 %	4.1	3 %	4.4	3 %
	Henkilöstöhallinto	3.3	2 %	2.8	2 %	1.8	1 %	3.3	2 %	3.5	2 %
	Henkilöstön kehittäminen	7.5	4 %	8.4	5 %	6.1	4 %	5.2	3 %	4.3	3 %
	Sisäiset palvelut	16.7	10 %	16.2	10 %	16.7	11 %	18.1	12 %	18.3	13 %
	Tietohallinto	2.7	2 %	2.0	1 %	1.9	1 %	1.1	1 %	1.0	1 %
	Tiedotus	0.9	1 %	0.9	1 %	1.3	1 %	1.7	1 %	1.5	1 %
Tukitoiminnot	Yhteensä	43.9	25 %	43.5	27 %	40.1	26 %	39.5	26 %	38.2	27 %
	Yhteensä	172.7	100 %	162.7	100 %	151.8	100 %	149.8	100 %	142.3	100 %
		2005		2006		2007		2008		2009	
Poissaolo	Poissaolo yhteensä	28.2		24.5		26.4		26.0		26.9	
		2005		2006		2007		2008		2009	
	Kanslia yhteensä	200.9		187.1		178.2		175.8		169.2	
		2005		2006		2007		2008		2009	
	Syyttäjänvirastot yhteensä	516.6		509.1		481.1		502.9		493.1	
		2005		2006		2007		2008		2009	
	Valtakunnansyyttäjänvirasto	35.5		36.2		35.2		37.5		37.2	
		2005		2006		2007		2008		2009	
	Syyttäjälaitos yhteensä	552.1		545.4		516.3		540.5		530.3	

Syyttäjä- ja kansliahenkilöstön kustannukset toiminnoittain v. 2005-2009

Syyttäjä

	2005	2006	2007	2008	2009
Esitutkinta	1 478 453	1 656 886	1 932 821	2 287 681	2 494 654
Syyteharkinta	8 434 620	8 671 049	8 201 711	9 414 447	9 907 633
Käsittely käräjäoikeudessa	4 601 993	4 522 073	4 525 790	5 115 313	5 429 556
Käsittely hovioikeudessa	1 139 139	1 268 656	1 315 563	1 559 335	1 621 101
Käsittely, KKO	23 727	37 367	30 611	35 985	61 552
Rangaistusmääräykset	571 603	656 970	646 751	968 936	848 762
Kaupanhavvistus	47 966	39 236	35 259	24 630	19 229
Yhteensä	16 297 502	16 852 238	16 688 505	19 406 325	20 382 486
Tukitoiminnot	3 024 407	2 702 117	3 003 772	3 465 501	3 175 728
Poissaolo	2 616 962	2 798 920	2 830 391	3 333 310	3 822 011
Yhteensä	5 641 370	5 501 037	5 834 164	6 798 811	6 997 739
Syyttäjä yhteensä	21 938 871	22 353 275	22 522 669	26 205 136	27 380 225

Kanslia

	2005	2006	2007	2008	2009
Esitutkinta	89 654	192 160	134 878	164 522	140 066
Syyteharkinta	3 203 043	3 736 201	2 976 125	3 340 296	3 308 485
Käsittely käräjäoikeudessa	720 263	718 880	652 558	737 750	694 484
Käsittely hovioikeudessa	89 958	93 159	104 573	107 153	106 930
Käsittely, KKO	5 818	1 165	8 760	7 540	6 519
Rangaistusmääräykset	616 589	770 208	644 228	385 385	308 648
Kaupanhavvistus	13 471	46 982	14 856	13 325	14 447
Yhteensä	4 738 796	5 558 756	4 535 977	4 755 972	4 579 580
Tukitoiminnot	3 792 036	3 892 863	3 814 364	3 929 924	4 017 186
Poissaolo	923 688	1 113 008	1 015 534	1 036 902	1 102 862
Yhteensä	4 715 723	5 005 871	4 829 899	4 966 826	5 120 048
Kanslia yhteensä	9 454 519	10 564 627	9 365 875	9 722 798	9 699 628



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7075
ISBN 978-952-466-838-5 (nid.)
ISBN 978-952-466-839-2 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUSVOSTO
www.om.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 STATSRÅDET
www.jm.fi