

Tuloksellisuustarkastuskertomus 232/2011

Tuottavuusohjelman toimeenpano ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla

Valtiontalouden tarkastusviraston
tarkastuskertomus 9/2011



Tuloksellisuustarkastuskertomus 232/2011
**Tuottavuusohjelman toimeenpano ja
vaikutukset oikeusministeriön
hallinnonalalla**

Tämä kertomus julkaistaan sarjassa
Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset numerolla 9/2011

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8093 (nid.)
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-201-5 (nid.)
ISBN 978-952-499-202-2 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2011

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 234/54/09

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tarkastuksen, joka koski tuottavuusohjelman toimeenpanoa ja vaikutuksia oikeusministeriön hallinnonalalla. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään oikeusministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2013.

Helsingissä, 18. päivänä elokuuta 2011

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Johtava tuloksellisuustarkastaja Anne Hamppula-
Luoto

Tarkastuksen tekijät:

Johtava tuloksellisuustarkastaja Anne Hamppula-Luoto

Johtava tuloksellisuustarkastaja Tanja Kirjavainen (luku 3.4.8)

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Lassi Perkinen

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Esa Pirilä

Tarkastetusta toiminnasta vastuullinen hallinnonala:

oikeusministeriö

Asiasanat:

tuottavuusohjelma, oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, Rikosseuraamuslaitos, perustehtävä, henkilötyövuosi, uudelleen kohdentaminen

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	12
1 Johdanto	17
2 Tarkastusasetelma	21
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	21
2.2 Tarkastuskysymykset	27
2.3 Tarkastuskriteerit	28
2.4 Tarkastuksen rajaukset ja niiden merkitys johtopäätöksille	29
2.5 Tarkastuksen aineisto ja sen hankinta	31
3 Tarkastushavainnot	33
3.1 Oikeusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma osana valtion tuottavuusohjelmaa	33
3.1.1 Valtion tuottavuusohjelma	33
3.1.2 Oikeusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma	35
3.1.3 Lähtökohdat oikeusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelman laatimiseen	37
3.2 Tuottavuusohjelman valmistelu ja toimeenpano	41
3.2.1 Valmistelu ja hankkeiden valinta	42
3.2.2 Määräraha- sekä henkilötyövuosivähennysten kohdentaminen hallinnonalalla	44
3.2.3 Tuottavuusohjelman johtaminen ja toteutumisen tukeminen	50
3.2.4 Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja seuranta oikeusministeriössä sekä suhde toiminta- ja taloussuunnitteluun sekä muuhun kehittämiseen	55
3.2.5 Tuottavuusohjelman raportointi ja päivittäminen	57
3.2.6 Hankekokonaisuudet ja hankkeet	59
3.2.7 Keinot hankkeiden toteuttamiseksi	66
3.2.8 Valtiovarainministeriön tuki	70
3.3 Tuottavuusohjelman toteutuminen ja toteuttamisedellytykset hallinnonalalla valituilla keinoilla	74
3.3.1 Tuottavuushankkeiden vaihe ja aikataulu sekä arvioidut henkilötyövuosisäästöt/-vähennykset	75
3.3.2 Toteutuneet henkilötyövuosivähennykset hallinnonalalla ja tilanne eri toimialoilla	87
3.3.3 Hallinnonalan toteutuneet henkilötyövuodet ja henkilötyövuosivähennykset vuoden 2010 lopussa	104
3.3.4 Jäljellä olevat henkilötyövuosivähennykset	107

3.4	Tuottavuusohjelman vaikutukset	110
3.4.1	Hankkeiden tuottavuuspotentiaali ja sen realisoituminen	110
3.4.2	Uudelleen kohdentaminen	112
3.4.3	Lainsäädäntötoimet	113
3.4.4	Tietotekniikka ja tietojärjestelmät	114
3.4.5	Vaikutukset tavoitteiden asettamiseen	116
3.4.6	Toiminnallinen tuloksellisuus ja käsittelyajat	117
3.4.7	Tuottavuuden mittaaminen ja tuottavuuspotentiaali	125
3.4.8	Oikeusministeriön hallinnonalan tuottavuus valtion tuottavuustilastossa	126
3.4.9	Vaikutukset perustehtävän hoitamiseen	129
3.4.10	Muut vaikutukset	135
3.5	Tuottavuusohjelma ja sen vaikutukset perustehtävään rikosseuraamusalalla	138
3.5.1	Yleistä tuottavuusohjelmasta ja hankkeista rikosseuraamusalalla	138
3.5.2	Rikosseuraamusalan tuottavuushankkeiden vaihe ja aikataulu sekä arvioidut henkilötyövuosisäästöt	141
3.5.3	Konnunsuon vankilan lakkauttaminen ja Pelson vankilan vankipaikkojen vähentäminen	148
3.5.4	Toteutuneet henkilötyövuodet ja henkilötyövuosivähennykset rikosseuraamusalalla vuoden 2010 lopussa	151
3.5.5	Vaikutukset perustehtävään	154
3.5.6	Muut vaikutukset	163
4	Tarkastusviraston kannanotot	165
	Lähteet	177

Tuottavuusohjelman toimeenpano ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla

Valtion tuottavuusohjelmassa vuosiksi 2007–2011 asetettiin oikeusministeriön hallinnonalalle tavoitteeksi vähentää henkilötövuosia 685:llä vuoden 2011 loppuun mennessä. Vähennystavoite vastasi noin seitsemää prosenttia hallinnonalan henkilötövuosista vuonna 2005. Oikeusministeriön hallinnonalan määrärahakehystä vähennettiin kehyskaudella 2007–2011 asteittain noin 11 miljoonalla eurolla eli noin 1,6 prosenttia laskettuna vuoden 2005 tilinpäätöksen menoista. Henkilötövuosien ylärajaksi asetettiin eräiden hallinnonalan tehtävämuutosten takia 9 438 vuoden 2011 lopussa. Hallituksen 13.3.2008 tekemään kehyspäätökseen sisältyvässä niin sanotussa uudessa tuottavuusohjelmassa hallinnonalalle asetettiin lisäksi 103 henkilötövuoden vähennystavoite vuosiksi 2012–2015.

Tarkastuksessa selvitettiin hallituksen vuosiksi 2007–2011 hyväksymän valtion tuottavuusohjelman toimeenpanoa oikeusministeriön hallinnonalalla. Valtion tuottavuusohjelman toteuttamiseksi oikeusministeriössä hyväksyttiin 14.10.2005 hallinnonalan tuottavuusohjelma. Tarkastuksen pääkysymys oli, onko tuottavuusohjelman toimeenpano oikeusministeriön hallinnonalalla ollut asianmukaista. Tätä varten selvitettiin ensinnäkin, millä tavalla toimeenpano on tapahtunut, ja toiseksi, luovatko ohjelman toteuttamiseksi valitut toimenpiteet edellytykset saavuttaa hallituksen tuottavuusohjelmassa asetetut tuottavuustavoitteet. Lisäksi haettiin vastausta kysymykseen siitä, millaisia vaikutuksia tuottavuusohjelman toteuttamisella on ollut hallinnonalan perustehtävien hoitamiseen.

Tuottavuusohjelman hankekauden keskeneräisyys tarkastuksen päätyttyessä on vaikuttanut tarkastuksen toteutustapaan ja käytettävissä olevaan tarkastusaineistoon ja heijastuu myös tarkastusviraston kannanotoissa.

Tuottavuusohjelman mukaisista henkilötövuosi- ja määrärahavähennyksistä suurin osa kohdennettiin tuottavuusohjelmakauden loppuun. Suurimmillaan vähennykset ovat näin vuosina 2010 ja 2011. Oikeusministeriö on perustellut tätä ensinnäkin sillä, että lähes kaikki tuottavuussäästöjä mahdollistavat hankkeet edellyttävät lainsäädännön muuttamista. Toiseksi hankkeissa pyritään siihen, että tietotekniikkaa ja tietojärjestelmiä pystytään käyttämään hyväksi aikaisempaa paremmin. Näiden toteuttaminen vie aikaa, ja hankkeet ovat alttiita aikataulun viivästyksille. Kolmantena perusteena oikeusministeriö on esittänyt, että tuottavuushyötyjen synty-

minen vie aikaa senkin jälkeen, kun lainsäädäntö on voimassa ja hankkeet viety päätökseen.

Oikeusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma koostuu seitsemästä toimenpidekokonaisuudesta ja niihin sisältyvistä yhteensä 25 tuottavuushankkeesta. Vuoden 2010 lopussa viisi näistä hankkeista oli toteutettu, kahdeksan toimeenpanovaiheessa, viisi osin toimeenpantuja ja seitsemässä oltiin vielä suunnitteluvaiheessa.

Tarkastusaineiston perusteella on arvioitavissa, että tuottavuusohjelman toimeenpano etenee pääosin suunnitelmien mukaisesti ministeriön kaikilla toimialoilla. Oikeusministeriö on järjestelmällisesti seurannut tuottavuushankkeiden ja -toimenpiteiden edistymistä sekä päivittänyt tuottavuusohjelmaa hankekokonaisuuksien ja hankkeiden etenemistä vastaavasti.

Tuottavuusohjelman läpimenoa on edistänyt se, että se on liitetty toiminta- ja taloussuunnitteluun sekä kehys- ja budjettivalmisteluun. Ohjelma ja erityisesti sen henkilötyövuosivähennystavoitteet on nivottu vuosittaiseen tulosneuvotteluprosessiin. Menettely on tukenut henkilötyövuosivähennystavoitteen saavuttamista hallinnonalan ylätasolla. Kun ohjelman toteuttamisen painopiste on sen viimeisinä vuosina, korostuu kuitenkin yksittäisten virastojen rooli vähentää henkilötyövuosia. Ministeriökeskeinen valmistelu ei ole tältä osin onnistunut edistämään virasto- ja laitostason tuottavuutta parantavia toimia, esimerkiksi uudistamaan työjärjestelyjä ja -menetelmiä, ja henkilötyövuosivähennyksiä. Tarkastusvirasto pitää tätä ongelmallisena henkilötyövuosivähennystavoitteen saavuttamisessa mutta erityisesti tuottavuuden parantamiseen tähtäävien hallinnonalan tuottavuushankkeiden ja tuottavuushyötyjen toteutumisen kannalta.

Hallinnonalan keskusvirastoilla ei ole ollut erityistä roolia tuottavuusohjelman valmistelussa ja laatimisessa. Menettely ei ole ollut tarkastusviraston käsityksen mukaan ongelmaton suhteessa henkilötyövuosisäästöjen toteuttamiseen hallinnonalalla.

Tarkastusaineiston perusteella henkilötyövuosivähennykset on toistaiseksi saatu aikaan luonnollisen vaihtuvuuden avulla pääosin henkilöstön siirtyessä eläkkeelle, mutta vähennyksiä on tehty myös silloin, kun niihin on vaihtuvuuden myötä ollut mahdollisuuksia. Vähennykset on siten toteutettu noudattaen valtion henkilöstöpolitiikan periaatteita sekä hallinnonalan omaa henkilöstöstrategiaa ja omia henkilöstösuunnitelmia. Irtisanomisia on toistaiseksi tapahtunut vain yhteistyössä asianomaisten henkilöiden kanssa, joskin tilanne saattaa muuttua vuoden 2011 aikana.

Hallinnonalan henkilötyövuosivähennykset ovat muotoutuneet sellaisiksi, miksi henkilötyövuosikehykset on tulosneuvotteluprosessissa sovittu ilman, että niiden yhteyttä tuottavuushankkeisiin olisi määritelty tai edes voitu määrittellä. Tuottavuusohjelman henkilötyövuosivähennyksille aset-

taman aikataulun vuoksi ne on käytännössä tehty siitä riippumatta, ovatko tuottavuushyödyt toteutuneet.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan oikeusministeriön tuottavuushankkeet ja -toimet perustuvat pitkäjänteiseen, osin jo ennen tuottavuus-ohjelmaa aloitettuun tai suunnitteilla olleeseen kehittämiseen. Hallinnonalan tuottavuusohjelmaan on sisällytetty hankkeita, joilla luodaan edellytyksiä synnyttää sellaista aitoa tuottavuuspotentiaalia, joka mahdollistaa tehtävien hoitamisen nykyistä pienemmällä henkilöstöllä. Toteutustakaan hankkeista saataviksi arvioidut tuottavuushyödyt eivät vielä ole – ainakaan täysimääräisesti – realisoituneet, eivätkä ne siten ole voineet olla henkilötyövuosivähennysten pohjana.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan tuottavuusohjelman edellyttämiä henkilötyövuosivähennyksiä on ohjelman vähennyksille asettaman aikataulun vuoksi toteutettu pääosin ilman, että sillä olisi ollut tai voinutkaan toistaiseksi olla yhteyttä edes jo toteutuneisiin tuottavuushankkeisiin. Tämän vuoksi ei tarkastusviraston käsityksen mukaan ole voitu välttyä ainakaan kokonaan siltä, että henkilötyövuosia on vähennetty jossain määrin sattumanvaraisesti. Tämä on johtunut ennen muuta tuottavuusohjelmasta ja sen mekanismista. Vaikka tuottavuusohjelmalla tähdättiin henkilötyövuosivähennysten suunnitelmallisuuteen, ohjelma on käytännössä tarjonnut vain rajoitetusti edellytyksiä vähentää henkilöstöä suunnitelmallisesti.

Tarkastusvirasto pitää ongelmallisena sitä, että henkilötyövuosivähennyksille hallituksen tuottavuusohjelmassa asetetun aikataulun vuoksi niitä on jouduttu tekemään ennen kuin tuottavuushankkeiden ja -toimien tuottavuushyödyt realisoituvat. Erityisen ongelmallista se on oikeusministeriön hallinnonalalla, jossa hankkeet luovat tavoitteen mukaan aitoa tuottavuuspotentiaalia mutta jossa edellytysten luominen niiden toteutumiseksi on pitkä prosessi lainsäädännön muutostarpeen ja uuden lainsäädännön voimaantuloon ja omaksumiseen tarvittavan, usein pitkän siirtymävaiheen vuoksi. Tämä luo tuottavuusohjelmaan sellaista ennakoimattomuutta ja sattumanvaraisuutta, jota ohjelmalla oli tarkoitus välttää. Toisaalta on todettava, että ilman aikatauluja ohjelman toteuttaminen ei olisi edennyt toivotulla tavalla.

Tuottavuusohjelmalle ja tuottavuushankkeille tarpeellisten asianhallinta- ja muiden tietojärjestelmien käyttöönotossa on ollut viivästyksiä ja suunnittelun heikkouksia. Oikeusministeriön hallinnonalalla tähän käytettävissä olevat voimavarat ovat rajalliset, ja niihin kohdistuu myös tuottavuusohjelman henkilötyövuosivähennystarpeita. Huolimatta tietohallinnon toimivuuden parantamiseksi aloitetusta kehittämis- ja uudistustyöstä tarkastusvirasto pitää oikeusministeriön tietohallinnon voimavaroja ja toimintaedellytyksiä haasteellisina myös siitä syystä, että Valtion IT-

palvelukeskuksen toiminta ei vielä ole saavuttanut sille tarkoitettua laajuutta.

Hallinnonalojen käyttöön tuottavuusohjelmassa jätetyn uudelleenkohdentamisvaran on ollut tarkoitus kehyspäästösten mukaan tukea investointeja tuottavuutta lisääviin hankkeisiin sekä henkilöstön palkitsemista ja henkilöstörakenteen kehittämistä. Tarkastusvirasto katsoo, ettei uudelleenkohdentamisvaralla ole oikeusministeriön hallinnonalalla saavutettu niitä tavoitteita, joita hallituksen kehyspäästöksessä sille asetettiin.

Tarkastuksessa ei ole nähty sellaisia muutoksia käsiteltyjen asioiden määrissä, toiminnan tuottavuudessa tai käsittelyajoissa, jotka saattaisivat merkitä muutoksia palveluiden saatavuuteen ja laatuun. Näiden tunnuslukujen vuosittaiset muutokset sopivat haastattelujen ja tilastojen perusteella normaalin vuosittaisen vaihtelun piiriin, tai niitä selittää jokin tuottavuusohjelmasta riippumaton tekijä.

Tuottavuusohjelman vaikutuksia ja syy-yhteyksiä kuvaamaan ei ole hallinnonalalla kehitetty erityisiä mittareita eivätkä olemassa olevat tunnusluvut ole kovinkaan sopivia mittaamaan tuottavuusohjelmankaltaisen tekijän vaikutuksia, koska ne on kehitetty toisenlaisia käyttötarkoituksia varten. Laadun määrittämiseen ja siinä tapahtuvien muutosten mittaamiseen liittyy useita, myös tulosityhteyksissä tunnistettuja vaikeuksia.

Tarkastuksessa on ilmennyt, että erityisesti organisaation ja rakenteiden uudistamishankkeilla on ollut myönteisiä vaikutuksia toimialojen perustehtävän hoitamiseen. Tarkastusvirasto korostaa kuitenkin, että edellytykset arvioida edes jossain määrin luotettavasti tuottavuushankkeiden ja henkilötöyvuosivähennysten sekä perustehtävän saatavuuden ja laadun välisiä syy-seuraussuhteita ja vaikutuksia ovat kuitenkin olemassa vasta siinä vaiheessa, kun muutoksiin olennaisella tavalla liittyvät siirtymävaiheet voidaan katsoa päättyneiksi ja tuottavuushankkeilla tavoiteltavat muutokset ovat vakiintuneet siten, että tuottavuuspotentiaalin syntyminen ja sen vaikutusten ilmeneminen on ollut mahdollista. Tämä ei ole tehtävissä ensimmäisen tuottavuusohjelman aikana.

Sen selvittämiseksi, millaisia vaikutuksia tuottavuusohjelmalla on ollut hallinnonalan perustehtävien hoitamiseen, valittiin erityiseksi kohteeksi Rikosseuraamuslaitoksen toimiala, koska tarkastuksessa ei ollut mahdollista ottaa koko hallinnonalaan yleistä tasoa tarkemman tarkastelun kohteeksi.

Rikosseuraamuslaitoksen toimialaan on oikeusministeriön tuottavuusohjelmassa kohdennettu hallinnonalan suurimmat henkilötöyvuosivähennykset. Vuoden 2009 lopussa 323 henkilötöyvuoden vähennystavoitteesta oli toteutunut 154 ja vuoden 2010 lopussa 243. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan Rikosseuraamuslaitos on tästä huolimatta kyennyt hoitamaan perustehtävänsä eli panemaan täytäntöön tuomitut ja täytäntöön

pantaviksi tulleet vankeusrangaistukset ja yhdyskuntaseuraamukset. Myöskään suljettujen laitosten säilytysvarmuus ei ole heikentynyt. Ilman 2000-luvulla tapahtunutta vankiluvun pienenemistä tilanne olisi myös tarkastusviraston käsityksen mukaan ollut todennäköisesti toinen.

Tarkastusaineiston mukaan tuottavuusohjelma on kuitenkin vaikuttanut täytäntöönpanotehtävän sisältöön. Vankeuslakiin kirjattuna rangaistusten täytäntöönpanon tavoitteena on vähentää riskiä rikoksen uusimiseen ja parantaa rikokseen tuomitun selviytymistä vankeusaikana ja vapautumisen jälkeen syyllistymättä uusiin rikoksiin. Toteutetut henkilötyövuosivähennykset ja määrärahaliekkaukset ovat johtaneet siihen, että voimavarat eivät ole riittäneet uusintarikollisuuteen vaikuttavien toimintaohjelmien käynnistämiseen ja ylläpitämiseen. Samasta syystä on rangaistuksen täytäntöönpanon sisällöllisestä kehittämisestä jouduttu luopumaan. Tarkastusviraston käsityksen mukaan on ilmeistä, että Rikosseuraamuslaitoksen edellytykset saavuttaa täytäntöönpanotehtävälle lainsäädännössä ja muutoin asetettuja vaikuttavuustavoitteita ovat heikentyneet.

Tuottavuusohjelman valmistelu- ja toimeenpanoprosessi ovat nostaneet tuottavuuskysymykset esiin aikaisempaa voimakkaammin koko oikeusministeriön hallinnonalalla ja vauhdittaneet kehittämishankkeita. Tuottavuus ja sen kehitys ovat nousseet aikaisempaa paremmin esille toimintaa ja sen kehittämistä läpileikkaavana tekijänä. Tarkastusvirasto pitää tätä kehitystä erittäin myönteisenä ja katsoo sen luovan edellytyksiä myös siihen, että tuottavuustavoitteiden merkitys hallinnonalalla koetaan tärkeämmäksi ja niitä kuvaavien mittareiden kehittämistyö aktivoituu.

Produktivhetsprogrammets verkställande och verkningar på justitieministeriets förvaltningsområde

I statens produktivhetsprogram för åren 2007-2011 uppställdes för justitieministeriets förvaltningsområde målsättningen att minska antalet årsverken med 685 fram till slutet av år 2011. Reduceringsmålet motsvarade ca sju procent av årsverkerna på förvaltningsområdet år 2005. Anslagsutvecklingen på justitieministeriets förvaltningsområde sänktes under ramperioden 2007-2011 successivt med ca 11 miljoner euro eller ca 1,6 procent räknat på utgifterna i bokslutet för år 2005. Som övre gräns för årsverkerna uppställdes på grund av en del uppgiftsomläggningar på förvaltningsområdet 9 438 i slutet av år 2011. I det s.k. nya produktivhetsprogrammet som ingick i regeringens rambeslut 13.3.2008 uppställdes för förvaltningsområdet dessutom för åren 2012-2015 målsättningen att minska årsverkerna med 103.

Vid revisionen klarlades hur det produktivhetsprogram för staten som regeringen godkänt för åren 2007-2011 har verkställts på justitieministeriets förvaltningsområde. I syfte att verkställa statens produktivhetsprogram godkändes vid justitieministeriet 14.10.2005 ett produktivhetsprogram för förvaltningsområdet. Huvudfrågan vid revisionen var, om verkställandet av produktivhetsprogrammet på justitieministeriets förvaltningsområde har varit ändamålsenligt. För detta klarlades för det första, på vilket sätt verkställandet har skett, och för det andra om de för programmets verkställande valda åtgärderna skapar förutsättningar att uppnå de produktivhetsmål som regeringen har uppställt i produktivhetsprogrammet. Dessutom söktes svar på frågan, hurdana verkningar verkställandet av produktivhetsprogrammet har haft på skötseln av de grundläggande uppgifterna på förvaltningsområdet.

Att projektperioden inom produktivhetsprogrammet var på hälft när revisionen avslutades har påverkat sättet för revisionens utförande och det tillgängliga revisionsmaterialet, och avspeglar sig också på revisionsverkets ställningstaganden.

Av årsverkes- och anslagsreduceringarna enligt produktivhetsprogrammet riktades största delen till produktivhetsprogramperiodens slut. Minskningarna är således som störst åren 2010 och 2011. Justitieministeriet har motiverat detta för det första med att alla de projekt som möjliggör produktivhetsinsparingar förutsätter ändringar i lagstiftningen. För det andra strävar man med projekten till att datateknik och informationssy-

stem ska kunna utnyttjas bättre än förut. Att förverkliga dem tar tid, och projektens tidtabeller drabbas lätt av förseningar. Som en tredje motivering har justitieministeriet framfört, att uppkomsten av produktivitetsnytta tar tid också efter det att lagstiftningen har trätt i kraft och projekten har slutförts.

Produktivhetsprogrammet på justitieministeriets förvaltningsområde består av sju åtgärdshelheter och totalt 25 produktivhetsprojekt som ingår i dem. I slutet av år 2010 hade fem av dessa projekt verkställts, åtta befann sig i verkställighetsskedet, fem hade delvis verkställts och sju var ännu i planeringsskedet.

På basis av revisionsmaterialet kan antas, att verkställandet av produktivhetsprogrammet framskrider i huvudsak planenligt på alla ministeriets ansvarsområden. Justitieministeriet har systematiskt följt med hur produktivhetsprojekten och åtgärderna har framskridit samt uppdaterat produktivhetsprogrammet så att det svarar mot hur projekthelheterna och projekten har avancerat.

Produktivhetsprogrammets verkställande har befrämjats av att det har fogats till verksamhets- och ekonomiplaneringen samt till ram- och budgetberedningen. Programmet och särskilt dess målsättningar för årsverkesreduceringen har knutits till den årliga resultatförhandlingsprocessen. På förvaltningsområdets högre nivå har förfarandet stött att målsättningen för årsverkesreduceringen uppnås. Emedan tyngdpunkten i programmets verkställande ligger vid dess sista år, accentueras emellertid de enskilda ämbetsverkens roll i att minska på årsverkena. Den till ministeriet centraliserade beredningen har inte till denna del lyckats med att främja åtgärder som förbättrar produktiviteten på ämbetsverkens och inrättningarnas nivå, exempelvis genom att förnya arbetets organisering och arbetsmetoderna, och som minskar på årsverkena. Revisionsverket betraktar detta som problematiskt för att målsättningen att minska årsverkena ska uppnås, och särskilt med tanke på att de produktivhetsprojekt som syftar till bättre produktivitet på förvaltningsområdet och produktivhetsnyttan ska realiseras.

De centrala ämbetsverken på förvaltningsområdet har inte haft någon särskild roll när produktivhetsprogrammet har beretts och gjorts upp. Förfarandet har enligt revisionsverkets förmenande inte varit utan problem i förhållande till verkställandet av årsverkesreduceringarna på förvaltningsområdet.

Enligt revisionsmaterialet har årsverkesminskningarna hittills åstadkommit genom naturlig omsättning, huvudsakligen när personal avgår med pension, men nedskärningar har också gjorts när omsättningen har gett möjligheter till detta. Nedskärningarna har sålunda gjorts under iakttagande av principerna för statens personalpolitik samt förvaltningsområ-

dets egen personalstrategi och de egna personalplanerna. Uppsägningar har hittills skett endast i samverkan med ifrågavarande personer, även om situationen kan förändras under år 2011.

Årsverkesreduceringarna på förvaltningsområdet har utformats så som man överenskommit om årsverkesramarna i resultatförhandlingsprocessen, utan att deras samband med produktivetsprojekten hade definierats eller ens kunnat definieras. På grund av den tidtabell som produktivetsprogrammet uppställer för årsverkesminskningarna har de i praktiken gjorts oberoende av om produktivetsnyttan har realiserats.

Enligt revisionsverkets uppfattning baserar sig justitieministeriets produktivetsprojekt och åtgärder på ett långsiktigt utvecklande, som delvis har påbörjats eller planerats redan före produktivetsprogrammet. I produktivetsprogrammet på förvaltningsområdet har tagits in projekt, med vilka skapas förutsättningar för att alstra en sådan genuin produktivetspotential som möjliggör att uppgifterna blir skötta med en mindre personal än den nuvarande. Den produktivetsnytta som man uppskattat att de förverkligade projekten ska ge har - åtminstone inte ännu - realiserats fullt ut, och har således inte kunnat vara grunden för årsverkesreduceringarna.

Enligt revisionsverkets uppfattning har de av produktivetsprogrammet förutsatta årsverkesminskningarna på grund av den tidtabell som programmet uppställt för minskningarna verkställts huvudsakligen utan att de hade haft, eller ens hittills hade kunnat ha, något samband med de redan verkställda produktivetsprojekten. Av denna anledning har man enligt revisionsverkets förmenande åtminstone inte helt kunnat undvika att årsverkerna har minskats i viss mån slumpmässigt. Detta har berott framför allt på produktivetsprogrammet och dess mekanism. Trots att man med produktivetsprogrammet syftade till planmässighet i årsverkesreduceringarna, har programmet i praktiken erbjudit endast begränsade förutsättningar att minska planmässigt på personalen.

Revisionsverket anser det vara problematiskt att på grund av den tidtabell som i regeringens produktivetsprogram har uppställts för årsverkesminskningarna, har man varit tvungen att genomföra dem före produktivetsprojektens och åtgärdernas produktivetsnytta realiserats. Särskilt problematiskt är detta på justitieministeriets förvaltningsområde, där projekten enligt målsättningen skapar en genuin produktivetspotential, men där åstadkommandet av förutsättningarna för deras verkställande är en lång process på grund av behovet av att ändra lagstiftningen, och det ofta långvariga övergångsskede som behövs för att den nya lagstiftningen ska träda i kraft och lanseras. Detta alstrar i produktivetsprogrammet en sådan oförutsebarhet och slumpmässighet, som avsikten var att undvika med programmet. Å andra sidan bör konstateras, att utan tidtabeller hade programmets verkställande inte framskridit på önskat sätt.

I ibruktagandet av för produktivhetsprogrammet och produktivhetsprojekten behövliga handläggnings- och andra informationssystem har förekommit förseningar och svagheter i planeringen. På justitieministeriets förvaltningsområde är de resurser som finns för detta begränsade, och även de berörs av produktivhetsprogrammets krav på årsverkesminskningar. Oberoende av det utvecklings- och reformarbete som har påbörjats i syfte att förbättra informationsförvaltningen, betraktar revisionsverket resurserna och verksamhetsförutsättningarna för justitieministeriets informationsförvaltning som en utmaning också av den anledningen, att verksamheten vid Statens IT-servicecentral inte ännu har nått den omfattning som har avsetts för den.

Syftet med den omfördelningsmarginal som i produktivhetsprogrammet har lämnats för att användas av förvaltningsområdena har enligt rambeslutet varit att stöda investeringar i projekt som höjer produktiviteten samt belöning av personalen och utvecklande av personalstrukturen. Revisionsverket anser att med omfördelningsmarginalen inte på justitieministeriets förvaltningsområde har uppnåtts de målsättningar som uppställdes för den i regeringens rambeslut.

Vid revisionen har inte noterats sådana förändringar i antalet behandlade ärenden, verksamhetens produktivitet eller behandlingstiderna, som kunde innebära förändringar i tjänsternas tillgänglighet och kvalitet. De årliga variationerna i dessa nyckeltal överensstämmer enligt intervjuer och statistik med normala årliga fluktuationer, eller de förklaras av någon faktor som är oberoende av produktivhetsprogrammet.

För att beskriva produktivhetsprogrammets verkningar och orsakssamband har på förvaltningsområdet inte utvecklats särskilda mätare och de nyckeltal som existerar är inte särdeles lämpliga för att mäta verkningarna av en faktor av produktivhetsprogrammets slag, emedan de har utvecklats för andra användningsändamål. Att definiera kvaliteten och mäta förändringar som sker i den är förenat med ett flertal svårigheter som har konstaterats också i resultatstyrningen.

Vid revisionen har framkommit, att i synnerhet projekten för förnyelse av organisationen och strukturerna har haft gynnsamma verkningar på skötseln av ansvarsområdenas grundläggande uppgifter. Revisionsverket framhåller ändå, att förutsättningar för att ens i någon mån tillförlitligt utvärdera orsaks- och följsambanden mellan produktivhetsprojekten och årsverkesminskningarna samt tillgången på och kvaliteten för de grundläggande uppgifterna föreligger först i det skede, när de övergångsskeden som väsentligt anknyter till förändringarna kan anses vara överständna, och de förändringar som eftersträvas med produktivhetsprojekten har beväfs så, att det har varit möjligt att en produktivhetspotential uppkommer

och dess verkningar yppar sig. Detta kan inte ännu utvärderas under det första produktivetsprogrammets tid.

För att klarlägga det, hurdana verkningar produktivetsprogrammet har haft på skötseln av förvaltningsområdets grundläggande uppgifter, valdes som särskilt granskningsobjekt Brottspåföljdsmyndighetens ansvarsområde, emedan det vid revisionen inte var möjligt att ta hela förvaltningsområdet till närmare granskning än på ett allmänt plan.

I justitieministeriets produktivetsprogram har de största årsverkesminskningarna riktats till Brottspåföljdsmyndighetens ansvarsområde. I slutet av år 2009 hade av målsättningen att skära ner 323 årsverken verkställts 154 och i slutet av år 2010 var siffran 243. Enligt den uppfattning som fåtts vid revisionen har Brottspåföljdsmyndigheten trots detta förmått sköta sin grundläggande uppgift dvs. verkställa utdömda fängelsestraff och samhällspåföljder. Förvaringssäkerheten vid de slutna anstalterna har inte heller försvagats. Utan den nedgång i antalet fångar som ägt rum på 2000-talet hade situationen också enligt revisionsverkets uppfattning sannolikt varit en annan.

Enligt revisionsmaterialet har produktivetsprogrammet emellertid inverkat på verkställighetsuppgiftens innehåll. Det i fängelselagen angivna målet för verkställighet av fängelse är att minska risken för nya brott och förbättra den för brott dömdas möjligheter att klara sig under fängelsetiden och efter frigivningen avhålla sig från nya brott. De verkställda årsverkesminskningarna och nedskärningarna av anslagen har lett till att resurserna inte har räckt till för att igångsätta och upprätthålla handlingsprogram med effekter på återfallsbrottsligheten. Av samma anledning har man varit tvungen att avstå från det innehållsliga utvecklandet av straffverkställigheten. Enligt revisionsverkets uppfattning är det uppenbart, att Brottspåföljdsmyndighetens förutsättningar att uppnå de effektmål som i lagstiftningen och i övrigt har uppställts för verkställighetsuppgiften har försvagats.

Processen för beredning och verkställande av produktivetsprogrammet har lyft fram produktivetsfrågorna starkare än tidigare på hela justitieministeriets förvaltningsområde och har försnabbat utvecklingsprojekten. Produktiviteten och dess utveckling har mer än tidigare framstått som en omständighet som genomsyrar verksamheten och dess utvecklande. Revisionsverket anser denna utveckling vara synnerligen positiv och anser att den skapar förutsättningar också för att betydelsen av produktivetsmålen upplevs som viktigare på förvaltningsområdet och att arbetet med att utveckla mätare som beskriver dem aktiveras.

1 Johdanto

Valtionhallinnon tuottavuusohjelman laatiminen on perustunut pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelmaan ja eri vuosina annettuihin hallituksen strategia-asiakirjoihin. Pääministeri Matti Vanhasen II hallitus ja pääministeri Mari Kiviniemen hallitus jatkoivat tuottavuusohjelman toteuttamista. Ohjelman käynnistäminen ja eteneminen on ollut valtiovarainministeriön vastuulla.

Valtionhallinnon tuottavuusohjelman perusteella eri ministeriöt ovat laatineet omille hallinnonaloilleen tuottavuusohjelmat. Hallituksen 7.4.2005 hyväksymän strategia-asiakirjan mukaan hallinnonalakohtaisilla tuottavuusohjelmilla tehostetaan julkisen sektorin toimintaa.¹ Tuottavuusohjelmassa on esitetty taustanäkemyksiä sekä toimenpiteet valtion tuottavuusohjelman hallinnonaloittaisten tuottavuus- ja henkilötöyvuosivähennystavoitteiden saavuttamiseksi.

Valtionhallinnon tuottavuusohjelmassa ja hallituksen kehyspäätöksessä 23.3.2006 asetettiin oikeusministeriön hallinnonalalle tavoite vähentää 720 henkilötöyvuotta vuoden 2011 loppuun mennessä.² Tavoite vastasi tuolloin noin kahdeksaa prosenttia hallinnonalan henkilöstöstä. Hallituksen kehyspäätöksessä 13.3.2008³ oikeusministeriön hallinnonalan henkilöstövähennystavoitetta oli alennettu 685 henkilötöyvuoteen. Samalla päätöksellä hallinnonaloille asetettiin lisää tuottavuusvaatimuksia, joista oikeusministeriön hallinnonalalle kohdistui 103 henkilötöyvuoden vähennys vuosina 2012–2015.

Oikeusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma 14.10.2005 laadittiin hallituksen kehyspäätöksessä 11.3.2005 esitettyjen linjausten ja valtiovarainministeriön antamien valmisteluohjeiden pohjalta. Tuottavuusohjelma sisältää hallinnonalan yleisten lähtökohtien ja tuottavuustavoitteiden sekä keskeisten lähivuosien tuottavuushankkeiden ja -toimenpiteiden tarkastelun ja vaikutusten arvioinnin. Tuottavuusohjelma sisältää seitsemän tuottavuushankekokonaisuutta, ja niissä on nykyisin 27 keskeistä tuottavuushanketta.

¹ *Hallituksen strategia-asiakirja 2005. Hallituksen poikkihallinnolliset politiikka-ohjelmat ja politiikat. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2005.*

² *Valtiontalouden kehukset vuosille 2007–2011. Valtiovarainministeriö 23.3.2006. VM 5/214/2006.*

³ *Valtiontalouden kehukset vuosille 2009–2012. Valtiovarainministeriö 13.3.2008. VM 26/214/2008.*

Eduskunnan lakivaliokunta on eri yhteyksissä käsitellyt tuottavuusohjelman toteuttamista oikeusministeriön hallinnonalalla. Se järjesti 15.11.2007 julkisen kuulemisen tuottavuusohjelman toteuttamisesta ja vaikutuksista. Kuulemisen jälkeen antamassaan lausunnossa⁴ valiokunta piti oikeusministeriön hallinnonalan 685 henkilötyövuoden vähennystavoitetta suurena suhteessa hallinnonalan kokoon. Valiokunnan mielestä hallinnonalan eri sektoreilla on pyrittävä organisaatioiden ja toimintojen hallittuun kehittämiseen. Tämä merkitsee valiokunnan mukaan sitä, että kaikkien tuottavuushankkeiden ensisijaisena lähtökohtana tulee olla rationaalinen oikeus- ja yhteiskuntapolitiikka. Valiokunta tähdensi lausunnossaan, että oikeusministeriön hallinnonala koostuu olennaisilta osiltaan valtion ydintoiminnoista, joiden toimintakykyisyys on turvattava kaikissa olosuhteissa.

Tämän ohella valiokunta on viime vuosina joko käsitellyt tai sivunnut tuottavuusohjelmaa sekä sen edellytyksiä ja vaikutuksia oikeusministeriön hallinnonalalla antaessaan lausuntoja valtioneuvoston selonteosta valtiontalouden kehyksistä sekä hallituksen esityksistä valtion talousarvioiksi.

Perustuslakivaliokunta on valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksesta vuodelta 2004 antamassaan mietinnössä kiinnittänyt "huomiota asioiden joutuisaan käsittelyyn kohdentuvien vaatimusten näkökulmasta kertomusvuoden jälkeen laadittuun valtionhallinnon tuottavuusohjelmaan sisältyviin suunnitelmiin vähentää tuomioistuinten henkilöstöä. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että tuottavuusohjelmaa täytäntöön pantaessa ei vaaranneta perustuslain ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden jokaiselle takaamaa oikeutta saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä."⁵

Perustuslakivaliokunta on lisäksi mietinnössään hallituksen toimenpidekertomuksesta vuodelta 2008 kiinnittänyt huomiota siihen, että tuomioistuimille tai syyttäjälaitokselle ei ole osoitettu sellaisia resursseja, joilla oikeudenkäynnit olisi pystytty kokonaisuudessaan hoitamaan ilman aiheetonta viivytystä.⁶

⁴ *Lakivaliokunnan lausunto 14/2007 vp. Ministeriön selvitys tuottavuusohjelman toteuttamisesta oikeusministeriön hallinnonalalla.*

⁵ *Perustuslakivaliokunnan mietintö. PeVM 14/2006 vp. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuodelta 2004.*

⁶ *Perustuslakivaliokunta on samassa yhteydessä viitannut myös kehittämistarpeisiin muun muassa viranomaisyhteistyössä, erityisesti esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisten välillä, sekä johtamisessa, työskentelytavoissa ja käytössä olevissa tieto- ja asianhallintajärjestelmissä. Perustuslakivaliokunnan mietintö. PeVM 1/2010 vp.–K 1/2009 vp.*

Valtionhallinnon tuottavuusohjelmaa on käytännössä toteutettu siten, että hallituksen kehyspäätöksissä on myös oikeusministeriön hallinnonalan määrärahakehystä vuosiksi 2007–2011 asteittain pienennetty henkilötyövuosivähennyksiä vastaavasti. Kehyskaudella vähennys on yhteensä ollut runsaat 11 miljoonaa euroa eli noin 1,6 prosenttia laskettuna vuoden 2005 valtion tilinpäätöksen mukaisista oikeusministeriön hallinnonalan menoista. Tämä vastaa noin kolmannesta laskennallisesta palkkasummasta. Oikeusministeriön hallinnonalan palkkausmenot olivat henkilöstösivukuluneen noin 508 miljoonaa euroa vuonna 2010.

Uusien, vuosina 2012–2015 toteutettavien tuottavuustoimenpiteiden vuoksi kehystä on pienennetty 0,15 miljoonalla eurolla.⁷ Kun hallinnonalalla toteutettavat tuottavuustoimet edellyttävät useimmissa tapauksissa sitä, että lainsäädäntöä muutetaan tai uusia tietojärjestelmiä kehitetään ja otetaan käyttöön, ajoittuu tuottavuusohjelman 2007–2011 toteutuminen pääosin tuottavuusohjelmahankekauden loppupuolelle.

Oikeusministeriön hallinnonalalla hoidetaan tehtäviä, jotka ovat oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen sekä demokratian ja kansantalouden toiminnan kannalta perustehtäviä. Hallinnonalan tehtävät ovat tarkasti lainsäädännössä määriteltyjä ja säädeltyjä, ja niiden toteutuminen ja vaikutukset ovat yhteiskunnan ja oikeusvaltion kulmakiviä. Samalla ne muodostavat oikeusturvajärjestelmän ytimen. Tarkastuksessa selvitettiin, millä tavoin tuottavuusohjelmaa on valmisteltu oikeusministeriön hallinnonalalla. Tavoitteena oli myös selvittää, millä tavoin sen toteuttaminen on ollut mahdollista annetussa määräajassa ja millaisia vaikutuksia sillä on ollut tällaisessa toimintaympäristössä.

Valtiontalouden tarkastusviraston strategiassa vuosille 2010–2012 todetaan: "Tuloksellisuustarkastus suunnataan viraston strategiaan teema-alueisiin ja niiden alle määriteltyihin tarkastusteemoihin. – – Tarkastusviraston eduskunnalle annettavissa kertomuksissa sisältö jäsenyyttä pääosin teema-alueiden mukaan. Tarkastusteemoista raportoidaan tarkastusviraston eduskunnalle toiminnastaan antamassaan kertomuksessa tai eduskunnalle annettavissa erilliskertomuksissa."⁸ Yksi strategian teema-alueista on tuottavuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus sekä palvelukyky. Tuottavuusohjelma on tämän teema-alueen teemakokonaisuus. Siitä on raportoitu eduskunnalle tarkastusviraston kertomuksessa varainhoitovuodelta 2008 otsikolla Tuottavuus valtiolla.

⁷ *Oikeusministeriön tuottavuusohjelma vuosille 2007–15. Päivitys lokakuu 2009. Oikeusministeriö.*

⁸ *Valtiontalouden tarkastusviraston strategia vuosille 2010–2012.*

Tämä Tuottavuusohjelman toimeenpano ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla -tarkastus muodostaa yhden osan siitä aineistosta, jonka pohjalta tuottavuus-temasta raportoidaan kokonaisuutena eduskunnalle syksyllä 2011.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

Oikeusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma valmistui 14.10.2005 vuonna 2004 aloitetun valmistelun pojalta⁹. Ohjelmaa on päivitetty yleensä vuosittain, mutta sen viimeisin kokonaispäivitys on lokakuulta 2009, ja se koskee vuosia 2007–2015¹⁰. Oikeusministeriö on syksyllä 2010 päivittänyt tiedot tuottavuushankkeista marraskuun 2010 tilanteen mukaisina muun muassa toiminta- ja taloussuunnittelussa huomioon otettaviksi.¹¹ Lisäksi päivitetty tiedot henkilötöyvuosimäärästä ja vähentämistavoitteesta on toimitettu valtiovarainministeriölle kehys- ja talousarviokäsittelyä sekä talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsittelyä varten 2–3 kertaa vuodessa.

Oikeusministeriö on korostanut alusta alkaen sitä, että sen hallinnonalan tehtävät kuuluvat valtion ydinalueelle ja että jatkuvana haasteena on huolehtia siitä, että oikeusjärjestys säilyy ihmisille ymmärrettävänä ja sisäisesti johdonmukaisena Euroopan unionin säädösten ja kansainvälisten velvoitteiden lisääntymisestä huolimatta. Ministeriön hallinnonalan tehtävät ovat myös kansallisen kilpailukyvyn kannalta keskeisiä, pysyviä rakennetekijöitä. Tämän vuoksi toimenpiteet tehokkuuden ja tuottavuuden parantamiseksi on välttämätöntä kohdentaa, mitoittaa ja ajoittaa siten, ettei tehtävien hoitamisen edellytyksiä heikennetä kaavamaisesti kohdennetuilla ja hätiköidyillä toimenpiteillä vaan että kehitystyö on vakaata ja hallittua.¹²

Tuottavuusohjelman päivityksissä oikeusministeriö on korostanut noudattavansa muun muassa seuraavia periaatteita ja painotuksia: Hallinnonalan viranomaisten hoitamien valtion perustehtävien toimintavarmuutta ja palvelujen laatua ei saa tuottavuustoimenpiteillä heikentää. Tuottavuusohjelman tavoitteena on luoda edellytyksiä sille, että voimavaroja voidaan kohdentaa hallinnonalalla kansalaisten ja yhteiskunnan kannalta olennaisiin tehtäviin sekä vähentää vähemmän tärkeää tekemistä. Tuotta-

⁹ Oikeusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma. Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2005:16. Oikeusministeriö. Helsinki 2005.

¹⁰ Oikeusministeriön tuottavuusohjelma vuosille 2007–15. Päivitys lokakuu 2009. Oikeusministeriö.

¹¹ Oikeusministeriön hallinnonalan keskeiset tuottavuushankkeet. Oikeusministeriö. Talousyksikkö. 24.11.2010.

¹² Oikeusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma. Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2005:16. Oikeusministeriö. Helsinki 2005.

vuosohjelma on nähtävä osana sitä laajempaa hallinnonalan toimintojen ja henkilöstön kehittämiskokonaisuutta, jolla pyritään laadukkaaseen ja tehokkaaseen tehtävien hoitoon sekä turvaamaan osaava henkilöstö ja sen rekrytointi. Kaikkien toimenpiteiden tulee tukea hallinnonalan perustehtävien parempaa suorittamista.¹³

Tämän mukaisesti tuottavuusohjelmassa alusta alkaen esitetyt kehittämishankkeet ja muut tuottavuustoimenpiteet ovat olleet sellaisia toimenpiteitä ja hankkeita, joiden toteuttaminen edellä mainituista lähtökohdista lähtien olisi ollut joka tapauksessa ajankohtaista ja tarpeen.¹⁴ Tuottavuusohjelmaa ja siihen sisällytettäviä hankkeita valittaessa ja suunniteltaessa on lähdetty korostetusti siitä, että kaikkien tuottavuusohjelman edellyttämien henkilötöyvuosivähennysten takana on aitoa tuottavuuspotentiaalia eli vähennysten taustalla on sellaisia toimenpiteitä, esimerkiksi lainsäädäntöä tai tietoteknisiä ratkaisuja, joilla tehtävät ovat hoidettavissa vähemmällä henkilötöyvuosimäärällä. Tästä on seurannut, että hallinnonalan tuottavuusohjelma on henkilötöyvuosivähennysten toteutuksen suhteen erällä toimialoilla hyvin takapainotteinen, koska varsinainen toteuttamisvaihe käynnistyy käytännössä vasta kauden loppupuolella eli vuosina 2010 ja 2011. Suuren osan tuottavuushyödyistä arvioidaan realisoituvan kuitenkin vasta kauden päätyttyä.¹⁵ Tuottavuusohjelmassa viitataan myös hallinnonalalle kauden aikana tulleisiin uusiin, henkilötöyvuosia lisäneisiin tehtäviin sekä tuottavuuden ja sen kehittymisen luotettavan arvioinnin keskeisyyteen johtamisessa ja resurssien mitoituksessa. Siksi ohjelman mukaan on jatkettava suoritteita, työmääriä ja toimintaprosesseja kuvaavien tilastojen ja arviointimenetelmien kehittämistä.

Oikeusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma sisältää seitsemän tuottavuustoimikokonaisuutta, jotka kukin sisältävät useita erillisiä tuottavuushankkeita, nykyisin yhteensä 27 yksittäistä hanketta, joilla pyritään tuottavuuspotentiaalin luomiseen. Nämä seitsemän tuottavuustoimenpidekokonaisuutta ovat lainsäädäntö, tuomioistuimet ja oikeudenkäyntimenettely, seuraamusjärjestelmän kehittäminen, vankiluvun alentaminen ja laitusrakenteen kehittäminen, syyttäjälaitoksen, ulosoton ja konkurssivalvonnan sekä oikeusaputoimen organisaatio, hallinnonalan tuki- ja huolto-

¹³ Esimerkiksi Oikeusministeriön tuottavuusohjelma vuosille 2007–15. Päivitys 7.11.2008. Oikeusministeriö.

¹⁴ "Oikeusministeriön hallinnonalalla toteutetaan vain sellaisia tuottavuustoimia, joita olisi välttämätöntä toteuttaa joka tapauksessa, jotta voimavaramme kohdentuisivat tehtävälueellemme oikein." Oikeusministeri Tuija Brax Joensuun yliopiston oikeustieteen laitoksen 10-vuotisjuhlassa 14.11.2008. Myös haastattelu oikeusministeriössä 10.8.2009.

¹⁵ Haastattelut oikeusministeriössä.

tehtävät, oikeusministeriön rakenteiden ja toimintatapojen tehostaminen sekä talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelut.¹⁶

Useille tuottavuustoimille on yhteistä se, että tuottavuuspotentiaalia luodaan tietotekniikan ja sähköisen asioinnin yhä laajemmalla hyväksikäytämällä sekä rakenteellisten ja organisatoristen muutosten läpiviemisellä. Oikeusministeriön hallinnonalalle on ollut ominaista, että hallinto ja viranomaistoiminta jakautuvat useisiin pieniin yksikköihin. Tuottavuushyötyjen realisoiminen on ollut hankalaa, koska työpanos on ollut jakautuneena lähes 300 virastoyksikköön.

Oikeusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelman mukaiset henkilötyövuosivähennykset olivat 172 henkilötyövuotta vuodeksi 2010 ja 124 vuodeksi 2011¹⁷. Eri toimialoille vähennykset kohdistuvat taulukossa 1 ilmenevällä tavalla:

¹⁶ Oikeusministeriön tuottavuusohjelma vuosille 2007–15. Päivitys 7.11.2008 ja lokakuu 2009. Oikeusministeriö.

¹⁷ Tuottavuusohjelman toteuttamisen edellyttämät henkilöstövähennykset ja määrärahavaraus henkilöstömuutoksen tukemiseen vuosina 2010–2011, 12.6.2009. Oikeusministeriön kirjeen 16.6.2009 OM 4/109/2009 liite 1. Liitteessä on vuoden 2011 vähennystavoitteeksi mainittu 73 henkilötyövuotta. Kirje on laadittu vuotta 2010 käytäviä tulosneuvottehuja varten. Talousarvioesityksessä vuodeksi 2011 on vuoden vähennystavoitteeksi kirjattu kuitenkin mainitut 124 henkilötyövuotta.

TAULUKKO 1. Tuottavuusohjelman toteuttamisen edellyttämät henkilöstövähennykset vuosina 2010–2011.¹⁸

	Tuottavuus- vähennykset yhteensä	Henkilöstö- muutos yhteensä	Jäljelle jäävä htv- vähennys- velvoite ¹⁹		
	vuosina 2007–2011	vuosina 2005–2011 ²⁰	TA- ehdotus 2010	Jäljellä 2011	TA-ehdotus 2011
Ministeriö ja erillisvirastot	- 28	- 69	- 3	- 9	- 9
Tuomioistuimet	- 154	- 323 ²¹	- 51	- 22	- 25
Oikeusapu	- 35	- 8	- 13	- 17	- 5
Yleinen edun- valvonta					- 35 ²²
Ulosottolaitos	- 109	- 109	- 7	33	- 0
Syyttäjälaitos	- 36	- 7	- 13	- 4	- 3
Rangaistusten täytäntöönpano	- 323	- 290	- 85	- 55	- 80
OM, hallin- nonala yhteensä	- 685	- 806	- 172	- 74	- 122 ²³

¹⁸ Taulukon 1 tiedot perustuvat oikeusministeriön taulukkoon Tuottavuusohjelman toteuttamisen edellyttämät henkilöstövähennykset ja määrärahavaraus henkilöstömuutoksen tukemiseen vuosina 2010–2011, 12.6.2009. Oikeusministeriön kirjeen 16.6.2009 OM 4/109/2009 liite 1 ja Valtion talousarvioesitykseen vuodeksi 2011.

¹⁹ Htv-tilanteesta 31.3.2009 johdetun tilinpäätösnusteen 2009 mukaan. Em. lähde.

²⁰ Ns. vanhan tuottavuusohjelman mukaiset vähennykset sekä vuosille 2007–2011 erikseen hyväksytyt henkilöstömuutokset. Em. lähde.

²¹ Luku sisältää ne henkilöstösiirrot, jotka johtuivat kiinteistöjen kirjaamisasioiden siirtämisestä Maanmittauslaitokselle 1.1.2010.

²² Vaikka 1.1.2009 lukien oikeusministeriön hallinnonalalle siirretyn yleisen edunvalvonnan säästötavoitteet ajoittuvat uuden tuottavuusohjelman mukaan vuosiksi 2012–2015, on vuosina 2009–2010 edunvalvonnasta vähennetty etupainotteisesti 35 henkilötyövuotta. Valtion talousarvioesitys 2011.

²³ Valtion talousarvioesityksessä 2011 oikeusministeriön päaluokan selvitysosassa henkilötyövuosivähennystavoitteeksi vuodeksi 2011 mainitaan 124.

Hallituksen kehyspäätöksessä 13.3.2008 hallinnonaloille lisää asetettujen tuottavuusvaatimusten, niin sanotun uuden tuottavuusohjelman, mukaan oikeusministeriöön hallinnonalalle kohdistuu 103 henkilötyövuoden vähennys vuosina 2012–2015. Se on oikeusministeriön tuottavuusohjelmassa²⁴ kohdennettu siten, että yleisestä edunvalvonnasta vähennetään 90 ja hallinnonalan tietohallinnosta 13 henkilötyövuotta.

Oikeusministeriön hallinnonalan toiminnan kulut vuodesta 2007 vuoteen 2010 ilmenevät taulukosta 2. Taulukko perustuu valtion raportointipalvelu Netrassa olevaan informaatioon budjetti- ja rahastotalouden kirjanpidosta.

²⁴ Oikeusministeriön tuottavuusohjelma vuosille 2007–15. Päivitys 7.11.2008 ja lokakuu 2009. Oikeusministeriö. Päivityksessä tietohallintoon kohdistuvat tavoitteet on kohdennettu alustavasti kokonaisuudessaan ministeriön toimintamenomomentille.

TAULUKKO 2. Oikeusministeriön hallinnonalan toiminnan kulut vuosina 2007–2010.

150 Oikeusministeriö	2007	2008	2009	2010
40 Aineet, tarvikkeet ja tavarat	6 401 557,79	6 751 228,36	7 042 494,90	6 811 902,33
41 Henkilöstökulut	323 422 029,45	349 795 076,90	383 052 045,95	379 245 868,62
42 Vuokrat	42 796 239,27	48 526 831,89	53 758 485,63	55 613 987,07
43 Palvelujen ostot	57 021 680,64	62 525 640,17	78 315 121,71	74 312 718,54
45 Muut kulut	8 161 570,43	8 466 260,29	8 953 747,44	8 445 579,67
46 Valmisteverastojen lisäys (-) tai vähennys (+)	0,00	0,00	0,00	0,00
47 Valmistus omaan käyttöön (-)	415 650,98	-1 812 559,98	-2 557 923,67	-3 561 915,00
48 Poistot	6 559 994,00	6 617 452,34	3 858 097,32	2 085 403,72
49 Sisäiset kulut	153 253,21	367 231,35	439 016,28	332 567,55
4 Yhteensä	444 931 975,77	481 237 161,32	532 861 085,56	523 286 112,50
151 Rikosseuraamusvirasto / Rikosseuraamuslaitos	2007	2008	2009	2010
40 Aineet, tarvikkeet ja tavarat	29 853 951,34	27 667 278,34	26 795 910,55	25 553 587,49
41 Henkilöstökulut	130 840 247,51	139 858 181,90	142 126 034,61	142 426 191,49
42 Vuokrat	32 142 444,06	35 665 674,94	37 592 573,01	38 558 686,93
43 Palvelujen ostot	19 476 205,38	22 435 862,25	23 146 770,61	23 245 797,26
45 Muut kulut	2 427 000,97	2 429 964,54	2 339 943,17	2 376 795,26
46 Valmisteverastojen lisäys (-) tai vähennys (+)	11 937,26	342 583,73	-16 579,92	168 642,49
47 Valmistus omaan käyttöön (-)	-1 739 991,26	-3 247 634,87	-2 786 481,83	-2 533 947,56
48 Poistot	4 040 898,13	5 025 020,00	4 199 390,84	3 606 437,22
49 Sisäiset kulut	4 468 975,21	3 912 612,85	5 228 288,39	5 459 870,29
4 Yhteensä	221 521 668,60	234 089 543,68	238 625 849,43	238 862 060,87
Oikeusministeriön hallinnonala yhteensä	666 453 644,37	715 326 705,00	771 486 934,99	762 148 173,37
OM ja Rise yht.	2007	2008	2009	2010
40 Aineet, tarvikkeet ja tavarat	36 255 509,13	34 418 506,70	33 838 405,45	32 365 489,82
41 Henkilöstökulut	454 262 276,96	489 653 258,80	525 178 080,56	521 672 060,11
42 Vuokrat	74 938 683,33	84 192 506,83	91 351 058,64	94 172 674,00
43 Palvelujen ostot	76 497 886,02	84 961 502,42	101 461 892,32	97 558 515,80
45 Muut kulut	10 588 571,40	10 896 224,83	11 293 690,61	10 822 374,93
46 Valmisteverastojen lisäys (-) tai vähennys (+)	11 937,26	342 583,73	-16 579,92	168 642,49
47 Valmistus omaan käyttöön (-)	-1 324 340,28	-5 060 194,85	-5 344 405,50	-6 095 862,56
48 Poistot	10 600 892,13	11 642 472,34	8 057 488,16	5 691 840,94
49 Sisäiset kulut	4 622 228,42	4 279 844,20	5 667 304,67	5 792 437,84
4 Yhteensä	666 453 644,37	715 326 705,00	771 486 934,99	762 148 173,37

2.2 Tarkastuskysymykset

Tarkastuksen aiheena oli selvittää tuottavuusohjelman toimeenpanoa oikeusministeriön hallinnonalalla. Tarkastuksen pääkysymys oli, onko tuottavuusohjelman toimeenpano oikeusministeriön hallinnonalalla ollut asianmukaista. Tätä varten selvitettiin ensinnäkin, millä tavalla tuottavuusohjelman toimeenpano on tapahtunut, ja toiseksi, luovatko ne toimenpiteet, jotka hallinnonalalla on valittu, edellytykset saavuttaa hallituksen tuottavuusohjelmassa hallinnonalalle asetetut tuottavuustavoitteet. Lisäksi haettiin vastausta kysymykseen siitä, millaisia vaikutuksia tuottavuusohjelman toteuttamisella on ollut hallinnonalan perustehtävien hoitamiseen.

Ensimmäisen tarkastuskysymyksen apukysymyksiä olivat seuraavat:

- Millä tavoin oikeusministeriö on johtanut ja ohjannut tuottavuusohjelman valmistelua ja toteutusta?
- Millä tavoin ja millaisen valmistelun pohjalta keinot/tuottavuushankkeet on valittu?
- Onko oikeusministeriö kyennyt toteuttamaan omia näkemyksiään tuottavuustoimien ja -hankkeiden valinnassa? Onko se joutunut luopumaan jostakin tärkeänä ja tehokkaana pitämästään hankkeesta tuottavuusohjelman takia? Onko tuottavuusohjelman vuoksi jouduttu lykkäämään jotakin suunniteltua hanketta tai muuttamaan käynnissä olevan hankkeen aikataulua?
- Millä tavoin oikeusministeriö on tukenut alaistaan hallintoa tuottavuustavoitteiden saavuttamisessa käytännössä?
- Millä tavalla valtiovarainministeriön tuottavuusohjelman ja tuottavuustoimien toteuttamisen tueksi tarjoamia palveluja ja keinoja²⁵ on käytetty hyväksi?

Toiseen tarkastuskysymykseen haettiin vastausta seuraavien apukysymysten avulla:

- Millä tavoin tuottavuushankkeet toteuttavat asetettuja tavoitteita? Luovatko ne tuottavuuspotentiaalia?
- Millä tavalla hallinnonalan henkilöstömäärä ja jakautuminen eri toimialoille on muuttunut?

²⁵ *Esimerkiksi Hallintopalvelut-yksikkö ja tuottavuusyhteistyösopimukset (TA 2009: 28.40, TA 2010: 28.70.20).*

- Millä tavalla tuotos, tuotantopanokset ja tuottavuus ovat muuttuneet hallinnonalalla (kokonaistuottavuus ja työn tuottavuus)?
- Miten on käynyt uudelleen kohdentamisvaran ja mille oikeusministeriön toimialoille vapautuneita/säästyneitä resursseja on kohdennettu?

Kolmanteen tarkastuskysymykseen vastaamiseen käytettiin seuraavaa apukysymystä:

- Millaisia vaikutuksia tuottavuusohjelman toteuttamisella on ollut hallinnonalan palvelujen saatavuuteen ja laatuun?

2.3 Tarkastuskriteerit

Tarkastuskriteerinä käytettiin hallituksen kehyspäätöksissä ja oikeusministeriön tuottavuusohjelmassa asetettuja tavoitteita tuottavuuden parantamiseksi ja henkilötyövuosivähennyksiksi. Näillä kriteereillä arvioitiin tuottavuusohjelman toimeenpanoa hallinnonalalla sekä edellytyksiä saavuttaa ohjelman tavoitteet.

Arvioitaessa sitä, millaisia vaikutuksia tuottavuusohjelman toteuttamisella on ollut hallinnonalan perustehtävien hoitamiseen, käytettiin kriteerinä hallinnonalan ja sen virastojen palvelujen tasoa. Säilyivätkö suoritemäärät ja käsittelyajat sekä laatu vähintään sillä tasolla, jolla ne olivat olleet ennen tuottavuustoimina tehtyjen henkilöstövähennysten aloittamista? Sopivan kriteerin löytäminen laatuksymyksiin arvioitiin jo lähtökohtaisesti vaikeaksi. Kun käsittelyaika on yksi merkittävä laadullinen asia, tarkastuksessa pääosin keskityttiin tähän kriteeriin silloin, kun se oli tulostavoitteena käytettävissä.

Lakivaliokunta on lausunnossaan 14/2007 vp. oikeusministeriön antamasta selvityksestä tuottavuusohjelman toteuttamisesta oikeusministeriön hallinnonalalla edellyttänyt, että kun hallinnonalan tehtävät koostuvat valtion ydintoiminnoista, on niiden toimintakykyisyys turvattava kaikissa olosuhteissa. Tätä käytettiin kolmantena kriteerinä arvioitaessa tarkastuksessa esiin tullutta asiantilaa ja tietoa kaikkien kolmen tarkastuskysymyksen kannalta.

2.4 Tarkastuksen rajaukset ja niiden merkitys johtopäätöksille

Tarkastuksen alkaessa vuoden 2010 alussa ja päättyessä vuoden 2011 keväällä oli niin sanotun vanhan tai ensimmäisen tuottavuusohjelman hankekausi vielä meneillään. Se päättyy vuoden 2011 lopussa. Niin sanotun uuden tuottavuusohjelman ja uusien tuottavuustavoitteiden hankekausi alkaa vuonna 2012 ja päättyy vuonna 2015. Tämän vuoksi tarkastus kohdennettiin vain vanhan tuottavuusohjelman toimeenpanoon ja sen vaikutuksiin sekä tavoitteiden toteutumiseen.

Tuottavuusohjelman hankekauden keskeneräisyys rajasi jo lähtökohtaisesti tarkastusta olennaisella tavalla. Siitä syystä tarkastuksessa ei voitu saada lopullista eikä täsmällistä tietoa siitä, miten tuottavuusohjelma oli toimeenpantu, miten asetetut tavoitteet tuottavuuden kasvusta ja henkilötöyvuosivähennyksistä toteutuivat ja millaisia vaikutuksia niillä oli hallinnonalan perustehtävään. Tarkastuksen tulokset voivat olla vain suuntaa antavia.

Siltä osin kuin pyrkimyksenä oli selvittää tuottavuusohjelman vaikutuksia hallinnonalan perustehtäviin, ei koko hallinnonala ollut tarkastuksen aikataulun ja resurssien vuoksi mahdollista ottaa yleistä tasoa tarkemman tarkastelun kohteeksi. Jo tarkastuksen esiselvitysvaiheessa todettiin, että tarkastuksessa tulee valittavaksi jokin tai joitakin hallinnonalan toimialoista muita tarkemmin käsiteltäväksi. Valintaa tehtäessä päähuomio kiinnitettiin siihen, että toimialalla olisi jo tarkastuksen aikaan tapahtunut nimenomaan tuottavuusohjelmasta johtuvia tuottavuustoimia ja henkilötöyvuosivähennyksiä, joiden vaikutuksia voisi siten olla jo näkyvissä. Tämä valintakriteeri oli tärkeä siksi, että hallinnonalan tuottavuusohjelman toteuttaminen tapahtuu takapainotteisesti, jolloin suuri osa tuottavuustoimien käytännön toteutuksesta ja henkilötöyvuosivähennyksistä ajoittuvat hankekauden lopulle. Näiden kriteerien nojalla rikosseuraamusala valikoitui kohteeksi. Tarkastus rajattiin rikosseuraamusalaan siltä osin, kuin tarkastuksessa pyrittiin selvittämään tuottavuusohjelman vaikutuksia hallinnonalan perustehtäviin.

Sen ohella, että tuottavuusohjelman hankekauden keskeneräisyys rajoitti arvion tekemistä tuottavuusohjelman toimeenpanosta ja tavoitteiden saavuttamisesta, todettiin jo tarkastusta aloitettaessa, että vastaaminen siihen tarkastuskysymykseen, miten tuottavuusohjelma on vaikututtanut hallinnonalan perustehtävän hoitamiseen, on yleiselläkin tasolla ongelmallinen ja vaikea tehtävä. Tältäkään osin ei ollut saatavissa yksiselitteisiä vastauksia vaan korkeintaan vain viitteellistä tietoa. Ongelman muodostivat tarkastuksen aikataulu suhteessa hankekausien päättymiseen ja tästä syystä

myös käytettävien tilastotietojen vähäisyys. Tuottavuusohjelman takapainotteisuuden vuoksi käytännön toteutuksen painopiste oli vuosissa 2010 ja 2011. Tilastotietoja hallinnonalalta oli käytettävissä vuodesta 2005 lähtien, mutta vuoden 2010 tilastotiedoista, jotka olivat tarkastuksessa saatavilla, ei voitu tämän tarkastuskysymyksen suhteen vetää kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Merkittävä ongelma oli lisäksi vaikeus selvittää itse vaikutuksia ja niiden syy-yhteyksiä. Kuvaavatko tulosohejausta varten laaditut, käytettävissä olevat mittarit tuottavuusohjelman vaikutuksia? Selittääkö tuottavuusohjelma mahdollista muutosta vai onko muutos seurausta muista samaan aikaan hallinnonalalla vaikuttavista tekijöistä? Millä tavoin tarkastuksessa käytettävissä olevat keinot voivat ylipäättään selvittää tuottavuusohjelman vaikutuksia palvelujen laatuun ja oikeusturvaan? Näiden kysymysten ratkaisemiseen ei löytynyt yksiselitteisiä vastauksia. Tarkastuskysymystä pyrittiin kuitenkin lähestymään erilaisista näkökulmista ja käyttämällä hyväksi erilaisia aineistoja, kuten tunnuslukuja ja niiden mahdollisia muutoksia, haastatteluja ja hallinnon asiakirjoja. Tämä ei kuitenkaan poistanut perusongelmaa.

Tarkastus kohdistui oikeusministeriön toimintaan hallinnonalansa tuottavuusohjelman laatimisessa ja toteuttamisessa. Valtionvarainministeriön toimintaa käsiteltiin yhteistyön, tiedonkulun ja tuottavuustoimien toteuttamista varten tarjotun tuen ja palveluiden kannalta. Muutoin valtiovarainministeriön toimia tuottavuusohjelman valmistelussa ja johtamisessa ja sen läpiviennistä vastuullisena ministerinä ei selvitetty²⁶.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö toteaa, että hankekauden keskeneräisyyden vuoksi tarkastusviraston kannanotot jäävät pakostakin yleisiksi ja suuntaa antaviksi. Kuten kertomusluonnoksessa todetaan, ei tuottavuusohjelman vaikutuksista palvelujen laatuun ja oikeusturvaan ole löytynyt yksiselitteisiä vastauksia. Oikeusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelman mukaiset hankkeet ovat vasta vain pieneksi osaksi kokonaan toteutettuja. Nämä seikat rajoittavat tarkastuksen havaintojen merkitystä olennaisesti.

²⁶ Ks. *Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 207/2010.*

2.5 Tarkastuksen aineisto ja sen hankinta

Tarkastusaineisto koostui hallinnon asiakirjoista ja haastatteluista sekä tilastomateriaalista.

Asiakirjamateriaali käsitti tuottavuusohjelman laatimiseen ja seurantaan liittyviä, pääosin oikeusministeriössä laadittuja asiakirjoja sekä oikeusministeriön eri toimialojen tulosohjausasiakirjoja. Myös hallituksen kehyspäätökset vuodesta 2005 lähtien sekä valtiovarainministeriössä niitä varten laaditut perustelumuistiot ja tuottavuustoimiin liittyvät lakivaliokunnan kannanotot olivat tarkastuksen kirjallista aineistoa. Siihen kuului lisäksi asiaan liittyviä komitea- ja työryhmämietintöjä sekä oikeusministeriön ja muiden tahojen selvityksiä ja arviointeja. Edelleen tarkastusaineistoon sisältyi tarpeellisilta osin hallinnonalaan liittyvä ja sen eri toimialoilta noudatettava lainsäädäntö.

Tilastoaineistoon kuuluivat ensinnäkin tilastot, jotka pääosin oikeusministeriö oli laatinut tuottavuusohjelmaa ja sen seuranta varten, toiseksi tilastot, jotka kuvaavat henkilöstömäärän ja toimintamenojen jakautumista ministeriön eri toimialoille ja niiden kehittymistä, sekä kolmanneksi tilastoja, jotka oli laadittu tulosohjausta varten. Myös Valtiokonttorin ylläpitämän Tahti-työnantajan henkilöstötietojärjestelmäpalvelun tilastoista kerättiin tietoja henkilöstömuutoksesta hallinnonalalla valtionhallinnon Internet-raportointipalvelun Netran palkka- ja työvoimakustannusten ohella.

Oikeusministeriössä, sen eri toimialoilla ja virastoissa sekä valtiovarainministeriössä tehdyt haastattelut olivat osa tarkastuksen aineistoa. Kun ensimmäinen tuottavuusohjelmakausi oli tarkastuksen aikana meneillään ja päättyy vasta vuonna 2011, niillä oli suuri merkitys tarkastustiedon lähteenä. Tämä johtui ennen muuta siitä, että tilastotietoja oli käytettävissä varsinaisen virastokohtaisen toteutuksen ajalta vain vuodelta 2010. Tilastotietoja kuitenkin hyödynnettiin vuodesta 2006 lähtien.

Haastattelut ajoittuivat pääasiassa vuoden 2010 ensimmäiselle vuosipuoliskolle, joskin muutamia tehtiin vielä vuonna 2011. Näin ollen haastattelujen avulla saatu tarkastusaineisto ei voinut vielä perustua todennettuun tai kokemuksen kautta saatuun tietoon kuin pieneltä osalta. Tämä rajoitti johtopäätösten tekemistä haastatteluaineiston pohjalta. Tarkastusaineiston hankkimiseen haastattelujen avulla ja haastatteluaineiston hyödyntämiseen sisältyvät ongelmat ja rajoitukset tiedostettiin tarkastuksessa ja niitä pyrittiin lieventämään käyttämällä muita lähteitä, kuten kirjallista aineistoa ja tilastoja.

Koska rikosseuraamusala valittiin muita toimialoja lähemmän tarkastelun kohteeksi sen arvioimiseksi, millaisia vaikutuksia tuottavuusohjelmal-

la on ollut hallinnonalan perustehtävään, toteutettiin paikalliskäynti ja haastattelut Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueella.

Tarkastuksessa saatu aineisto analysoitiin laadullisin menetelmin. Tarkastuksen teki johtava tuloksellisuustarkastaja Anne Hamppula-Luoto, ja työtä ohjasivat tuloksellisuustarkastuspäälliköt Lassi Perkinen ja Esa Piri-lä. Luvun 3.4.8 kirjoitti ja sen pohjana olevan analyysin teki johtava tuloksellisuustarkastaja Tanja Kirjavainen.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin ja saatiin palaute oikeusministeriöltä ja valtiovarainministeriöltä sekä Rikosseuraamuslaitokselta, Valtakunnansyyttäjänvirastolta ja Valtakunnanvoudinvirastolta. Myös korkeimmalle oikeudelle ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle varattiin mahdollisuus antaa palautetta, mutta ne eivät käyttäneet tätä mahdollisuutta. Palautteet otettiin huomioon tarkastuskertomusta laadittaessa.

3 Tarkastushavainnot

3.1 Oikeusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma osana valtion tuottavuusohjelmaa

3.1.1 Valtion tuottavuusohjelma

Pääministeri Matti Vanhasen I hallitus käynnisti vuonna 2003 julkisen hallinnon tuottavuusohjelman. Hallitusohjelman mukaan "julkisen hallinnon ja palvelujen saatavuutta, laatua, tuottavuutta ja tehokkuutta lisätään". Ohjelma konkretisoitui siten, että valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosasto asetti 3.11.2003 Tuottavuuden toimenpideohjelman, jonka toimikausi oli 3.11.2003–31.12.2007. Pääministeri Matti Vanhasen II hallitus jatkoi tuottavuusohjelman toteuttamista ja totesi ohjelmassaan: "Julkkisten menojen kasvun hillinnässä tärkeimpiä ovat – – valtion tuottavuusohjelma, jonka toteuttamista hallitus jatkaa ja päättää kevään 2008 kehyksen yhteydessä uusista toimenpiteistä." Pääministeri Mari Kiviniemen 22.6.2010 nimitetty hallitus sitoutui hallitusohjelmassaan niin ikään jatkamaan tuottavuusohjelman toteuttamista.

Valtion tuottavuusohjelman sisältö määritetty hallituksen kulloinkin tekemissä valtionalouden kehyspäätöksissä; sillä tarkoitetaan nykyään kehysmenettelyn yhteydessä tehtyjä henkilötyövuosivähennyspäätöksiä.²⁷ Kehyspäätöksessä 11.3.2005 oli jo todettu: "Hallitus asettaa tavoitteeksi valtion toiminnan tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämisen siten, että seuraavan vaalikauden loppuun mennessä keskimäärin puolet valtion henkilöstön poistuman johdosta vapautuvista työpaikoista täytetään. Tämä merkitsee koko kaudella keskimäärin runsaan 2 prosentin vuosittaista henkilöstömäärän vähennystä ja vastaavaa tuottavuuden kasvua."

Kehyspäätöksessä 23.3.2006 oli koko valtionhallinnon henkilöstömäärän vähennys mitoitettu seuraavasti: "Tuottavuutta lisäävien toimenpiteiden tarkoituksena on, että ne johtavat valtion henkilöstömäärän pieneneeseen vuoteen 2011 mennessä yhteensä noin 9 600 henkilötyövuodella. Tämä on noin 7,9 % valtion koko henkilötyövuosimäärästä. Kehyskaudella valtion henkilöstön luonnollisen poistuman arvioidaan olevan yhteensä

²⁷ *Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen. Valtionalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 207/2010.*

noin 26 000, josta noin 14 000 varsinaiselle vanhuuseläkkeelle." Kehyspäätökseen oli liitetty myös taulukko siitä mittaluokasta, jolla toimenpiteet kohdistuivat hallinnonaloittain henkilöstötarpeeseen. Tavoitteiden todettiin perustuvan "tuottavuutta lisääviin, hallinnonaloilla suunniteltuihin toimenpiteisiin."

Hallituksen kehyspäätöksessä 23.3.2006 todettiin, että tuottavuustoimenpiteistä saatavista hyödyistä eli määrärahatarpeen vähenemisestä osa on jätetty hallinnonalojen käyttöön erilaisiin kehittämistoimenpiteisiin ja osa jää käytettäväksi valtiontalouden kehyyksen tasolla. Päätöksen perustelumuistion mukaan hallinnonalojen käyttöön jäävä osuus tukee investointeja tuottavuutta lisääviä hankkeita varten sekä muun muassa henkilöstön palkitsemisen ja henkilöstörakenteen kehittämistä. Lisäksi tuottavuushankkeisiin on ollut käytettävissä erillinen määräraha.²⁸

Hallinnonalojen käyttöön palautui vuosiin 2007–2011 ajoittuvien tuottavuustoimenpiteiden perusteella noin puolet hyötyjen koko määrästä eli vähentyneestä määrärahatarpeesta. Oikeusministeriön kehyyksen kohdistuneet vähennykset kehyskaudella 2007–2011, noin 11 miljoonaa euroa, ovat noin kolmannes siitä palkkasummasta, mikä vastaa vähennettyjä henkilötyövuosia. Jokaista henkilötyövuosivähennystä kohti on kehyyksen tehty puolta vastaava vähennys henkilötyövuoden vuotuisesta palkkasummasta.²⁹

Hallituksen kehyspäätöksen 25.5.2007 perustelumuistion mukaan on periaatteena ollut, että säästöistä 75 prosenttia sisältyi asianomaisen hallinnonalan kehyykseen ja 25 prosenttia kohdentui uudelleen valtiontalouden kehyyksen tasolle. Tämä koski kehyykseen sisällytettyjä vuosiin 2012–2015 ajoittuvia toimenpiteitä ja niistä aiheutuvia, tuottavuuden paranemisesta seuraavia menosäästöjä.³⁰

Valtiovarainministeriö on alusta lähtien vastannut tuottavuusohjelman käynnistämisestä ja etenemisestä. Valtiovarainministeriö seuraa hallinnonalakohtaisten ohjelmien toteuttamista ja niiden henkilöstövaikutuksia ja käyttää tietoja hyväksi määrärahamitoituksissa. Tätä seurantaa varten ministeriöt laativat valtiovarainministeriölle kahdesti vuodessa tuotta-

²⁸ *Valtiontalouden kehys vuosille 2007–2011: Perustelumuistio. Valtiovarainministeriö 24.3.2006.*

²⁹ *Oikeusministeriön tuottavuusohjelma 2007–15. Päivitys lokakuu 2009.*

Tätä aikaisemmin arvioksi määrärahavähennyksen määrästä esitettiin noin puolet. Haastattelu oikeusministeriössä 10.8.2009.

³⁰ *Valtiontalouden tarkistettut kehyykset vuosille 2008–2011: Perustelumuistio. Valtiovarainministeriö, 25.5.2007.*

vuusohjelman seurantaraportin. Valtiovarainministeriö raportoi asiasta edelleen hallitukselle.³¹

3.1.2 Oikeusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma

Oikeusministeriön hallinnonalalla valmisteltiin tuottavuusohjelmaa vuonna 2004 osana pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen hallitusohjelmaan sisältynyttä tuottavuuden toimenpideohjelmaa ja hallituksen strategia-asiakirjaa. Oikeusministeriön tuottavuusohjelman joulukuulta 2004 olevan luonnoksen mukaan ohjelman tavoitteena oli hallita kustannuskehitystä, luoda liikkumavaraa rakennemuutoksilla sekä parantaa vaikuttavuutta ja toiminnan tehostumista. Tuottavuutta parannetaan luonnoksen mukaan siten, että selkiytetään ministeriön roolia hallinnonalan strategisena johtajana muun muassa siirtämällä operatiivisia tehtäviä ministeriöstä hallinnonalalle, kehittämällä ohjaus- ja suunnittelujärjestelmää sekä tehostamalla talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluiden organisointia. Tavoitteiden saavuttamista tuetaan luonnoksen mukaan kehittämällä sähköisiä palveluja ja viranomaisten välistä tietojenvaihtoa.

Näiden tavoitteiden ja keinojen mukaisesti tuottavuusvaikutuksena saatava hyöty ja henkilötyövuosina laskettavissa oleva vähennys kohdennettiin ohjelmaluonnoksessa uudelleen hallinnonalan sisällä. Tuottavuuden paraneminen näkyi pääosin toiminnan tehostumisena ja alentuneina yksikkökustannuksina. Luonnos sisälsi luettelon hallinnonalalla tuolloin meillä tai suunnitteilla olleista tuottavuuden parantamiskohteista. Ohjelmaluonnoksen mukaan vuoteen 2012 mennessä eläkkeelle siirtyvien määrä toimintamomentilta palkatusta henkilöstöstä oli noin 2 300 henkeä eli noin 22 prosenttia hallinnonalan silloisesta henkilöstöstä. Tämä merkitsi sitä, että 100–400 henkilöä siirtyy vuosittain vanhuuseläkkeelle.

Hallituksen kehyspäätöksessä 11.3.2005³² edellytettiin kuitenkin mitta-luokaltaan olennaisesti vahvempia tuottavuustoimia kuin mihin edellä mainitussa tuottavuusohjelmaluonnoksessa oli tähdätty. Valtiovarainministeriö antoi 26.4.2005 ohjeet hallinnonalojen tuottavuusohjelmien tarkistamiseksi kehyspäätöksen mukaisiksi. Niiden perusteella oikeusministeriössä tarkennettiin tuottavuusohjelmaa, joka valmistui 14.10.2005. Siinä painopiste siirtyi henkilötyövuosina laskettavien vähennysten aikaansaa-

³¹ *TTS:ien ja TAE:eiden laadintamääräysten täydentävät ohjeet henkilötyövuosi-en seurannan järjestämiseksi. 19.4.2007. Valtiovarainministeriön Internet-sivu tuottavuusselvitysohje_19_4_2007_(2)final.doc.*

³² *Valtiontalouden kehukset vuosille 2006–2009. Valtiovarainministeriö 11.3.2005. VM 5/214/2005.*

miseen sen sijaan, että vapautuvia resursseja olisi uudelleen kohdennettu hallinnonalalla.

Hallitus päätti 8.3.2007 ja 25.5.2007 tekemissään kehyspäätöksissä, että 23.3.2006 kehyspäätöksessä tuottavuutta lisäävien toimenpiteiden vaikutukset henkilöstötarpeeseen olivat oikeusministeriön hallinnonalalla 720 henkilötyövuotta, mikä vastasi kahdeksaa prosenttia henkilötyövuosimäärästä. Tämä luku tarkentui 9.11.2007 talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjauksessa 685 henkilötyövuodeksi, ja näin vähennystavoite myös kehyspäätökseen 13.3.2008 kirjattiin. Eräiden oikeusministeriön hallinnonalan tehtävämuutosten³³ takia henkilötyövuosimäärän ylärajaksi on asetettu 9 438 vuoden 2011 lopussa.

Hallituksen kehyspäätöksessä 13.3.2008 asetettiin hallinnonaloille vuosiksi 2012–2015 uusia tuottavuusvaatimuksia. Oikeusministeriön hallinnonalalla ne merkitsivät 103 henkilötyövuoden lisävähennystä vuoteen 2015 mennessä.

Hallituksen kehyspäätökset ja tuottavuushankkeeseen liittyvät valtiovarainministeriön ohjeet ja toiminta ovat siten merkittävällä tavalla kohdentaneet huomion tuottavuushankkeen ja eri hallinnonalojen tuottavuusohjelmien toteutuksessa henkilötyövuosivähennysten tekemiseen tuottavuuden lisäämiseksi.

Vuoden 2007 kehyspäätöksestä lähtien on oikeusministeriön hallinnonalan määrärahakehystä vuosiksi 2007–2011 vähennetty asteittain henkilöstövähennyksiä vastaavasti kehyskaudella yhteensä runsaalla 11 miljoonalla eurolla. Se vastaa noin kolmannesta 720 henkilötyövuoden laskennallisesta palkkasummasta.³⁴ Uusien tuottavuustoimenpiteiden myötä kehystä on vähennetty yhteensä 0,15 miljoonalla eurolla.³⁵ Vuonna 2008 oikeusministeriön hallinnonalan kokonaismenot olivat noin 769 miljoonaa euroa. Henkilöstön palkkausmenot muodostivat niistä noin 72 prosenttia³⁶ ja olivat noin 554 miljoonaa euroa. Vuonna 2009 henkilöstön palkkausmenot olivat edelleen 72 prosenttia hallinnonalan toimintamenoista, mutta

³³ *Esimerkiksi kiinteistöjen kirjaamisasioiden ja sähköisen kiinteistövähdannan kehittämisen siirtyminen Maanmittauslaitokselle, Oikeusministeriön palvelukeskuksen siirtyminen osaksi Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusta sekä yleisen edunvalvonnan tehtävien siirtyminen kunnilta oikeusministeriön hallinnonalalle.*

³⁴ *Oikeusministeriön tuottavuusohjelma 2007–11. Päivitys 1.11.2007. Oikeusministeriö. Päivityksessä lokakuulta 2009 asia todetaan seuraavasti: "– vastaa noin kolmannesta laskennallisesta palkkasummasta."*

³⁵ *Oikeusministeriön tuottavuusohjelma vuosille 2007–15. Päivitys lokakuu 2009. Oikeusministeriö.*

³⁶ *Oikeusministeriö – katsaus toimintaan 2008.*

vuonna 2010 ne olivat 68 prosenttia.³⁷ Vuoden 2010 luku muodostuu siten, että Rikosseuraamuslaitoksessa tämä osuus oli 60 prosenttia ja muualla oikeusministeriön hallinnonalalla 72 prosenttia.

3.1.3 Lähtökohdat oikeusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelman laatimiseen

Oikeusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma valmistui 14.10.2005. Siinä lausutaan toimialan tehtävistä ja tuottavuuden parantamisedellytyksistä muun muassa seuraavasti: "Oikeusministeriön ja sen hallinnonalan viranomaisten tehtävät – lainkäyttö, muu oikeudenhoito ja rangaistusten täytäntöönpano – kuuluvat **valtion ydinalueelle**³⁸. Jatkuvasti ajankohtaisena haasteena on huolehtia siitä, että – – oikeusjärjestys säilyy ihmisille ymmärrettävänä ja sisäisesti johdonmukaisena. Lainsäädännön valmistelu, tuomioistuimet, ulosottoitoimi, syyttäjän toimi, vankeinhoito ja muu rangaistusten täytäntöönpano ovat valtiollisen järjestelmän ja demokratian toimivuuden sekä **kansallisen kilpailukyvyyn** kannalta keskeisiä pysyviä rakennetekijöitä. – – Oikeusjärjestyksen toimintakyvyn heikentäminen heijastuu väistämättä ja kertautuen muun yhteiskunnan toimintakykyyn, muun muassa koko kansantalouden tuottavuuteen. – – kehittämistoimenpiteet on välttämätöntä kohdentaa, mitoittaa ja ajoittaa niin, ettei näiden tehtävien hoitamisen edellytyksiä heikennetä kaavamaisesti kohdennetuilla tai hätiköidyillä toimenpiteillä, vaan että **kehitystyö on vakaata ja hallittua.**"

Tuottavuusohjelma sisältää tiivistelmän hallinnonalan keskeisistä tuottavuushankkeista ja toimenpiteistä. Ne on ryhmitelty toteutus-, valmistelu- ja suunnitteluvaiheessa oleviin hankkeisiin ja kunkin ryhmän sisällä ydintoimintaan ja tukipalveluihin liittyviin hankkeisiin. Hankkeita sisältyy ohjelmaan kaikkiaan 27. Ministeriö on ohjelmassa pitänyt hallinnonalan laskennallisena tavoitetasona yhteensä 630 henkilön vähennystä vuoteen 2011 mennessä. Ohjelmassa todetaan, että vain osalle hankkeista on voitu arvioida edes karkealla tasolla euro- tai henkilötyövuosimääriä säästövaikutuksia. Monissa merkittävässä tuottavuuspotentiaalia omaavissa hankkeissa ei tuottavuushyötyjen realisoituminen ole ohjelman mukaan mahdollista vuoden 2011 loppuun mennessä. Tavoitteeksi voidaan ohjel-

³⁷[http://www.om.fi/Etusivu/Ministerio/Toimintajatalous/Oikeusministerion_hallinnonalan_tunnuslukuja_seka_tiedot_Kirjanpitoyksikko_150:n_\(oikeusministerio\)_tilinpäätöksestä_vuodelta_2010_ja_Rikosseuraamuslaitoksen_tilinpäätöksestä_ja_toimintakertomuksesta_vuodelta_2010](http://www.om.fi/Etusivu/Ministerio/Toimintajatalous/Oikeusministerion_hallinnonalan_tunnuslukuja_seka_tiedot_Kirjanpitoyksikko_150:n_(oikeusministerio)_tilinpäätöksestä_vuodelta_2010_ja_Rikosseuraamuslaitoksen_tilinpäätöksestä_ja_toimintakertomuksesta_vuodelta_2010).

³⁸ Nämä tummennukset ohjelmassa.

man mukaan asettaa, että esitetyillä tuottavuushankkeilla ja -toimenpiteillä voidaan saavuttaa suuruusluokaltaan 400–500 henkilötyövuotta vastaava vähentämistavoite. Niillä pyritään ohjelman mukaan "luomaan liikkumavaraa toisaalta asetettuihin henkilöstösäästötavoitteisiin pääsemiseksi ja toisaalta resurssien uudelleen kohdentamiseksi niihin tehtäviin, jotka ovat kansalaisten ja yhteiskunnan kannalta tärkeimpiä."³⁹

Tuottavuusohjelmaa on käyttötarkoituksen mukaan päivitetty yleensä vuosittain joko valtiovarainministeriölle tuottavuusohjelmasta raportoinnin yhteydessä tai sisäistä käyttöä varten. Tuottavuusohjelman kokonaispäivitys on lokakuulta 2009. Viimeisin tarkastuksessa käytettävissä ollut keskeisten tuottavuushankkeiden tilanteen päivitys on marraskuulta 2010.⁴⁰

Oikeusministeriön tuottavuusohjelman ja sen toteuttamisen periaatteet ja painotukset

Hallinnonalan tuottavuusohjelmassa nostetaan esille seuraavat tuottavuusohjelman laatimisen ja sen toteuttamisen keskeiset periaatteet⁴¹:

- Oikeusministeriön hallinnonalan eri viranomaisten tehtävät ovat valtion perustehtäviä, joissa toimintavarmuutta ja palvelujen laatua ei saa tuottavuustoimenpiteillä heikentää. Tuottavuusohjelmalla tulee tukea hallinnonalan ydintehtävien suorittamista ja palvelujen laadun parantamista.
- Hallinnonalan tuottavuusohjelman tavoitteena on luoda edellytyksiä kohdentaa voimavarat kansalaisten ja yhteiskunnan kannalta olennaisiin tehtäviin sekä vähentää vähemmän tärkeää tekemistä.
- Tuottavuusohjelma on osa laajempaa hallinnonalan toimintojen ja henkilöstön kehittämiskokonaisuutta. Sillä pyritään laadukkaaseen ja tehokkaaseen tehtävien hoitoon sekä turvaamaan osaava henkilöstö ja rekrytoiminen hallinnonalan tehtäviin. Kaikkien toimenpiteitten pitää tukea hallinnonalan perustehtävien parempaa suorittamista.
- Tuottavuustavoitteita toteutetaan erityisesti lisäämällä sähköistä asiointia, soveltamalla kehittyntä tietotekniikkaa hallinnonalan toimintaprosesseissa, kehittämällä työprosesseja ja organisaatioita, keventä-

³⁹ Oikeusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma. Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2005:16. Oikeusministeriö. Helsinki 2005.

⁴⁰ Oikeusministeriön tuottavuusohjelma vuosille 2007–15. Päivitys lokakuu 2009. Oikeusministeriö ja Oikeusministeriön hallinnonalan keskeiset tuottavuushankkeet 24.11.2010. Oikeusministeriö. Talousyksikkö.

⁴¹ Sama.

mällä hallintoa ja etsimällä tehokkaita palvelujen sekä tuki- ja ylläpitotehtävien tuottamistapoja. Tuomarin-, syyttäjän- ja muiden vaativien asiantuntijatehtävien työskentelyn tueksi kehitetään rutiinivaiheita keventäviä ja työskentelyä tukevia apuvälineitä. Tietoteknistä toimintaympäristöä kehitetään yksittäisen työntekijän näkökulmasta nykyistä helppokäyttöisemmäksi.

- Tuottavuusohjelman toteuttamisessa sovelletaan valtioneuvoston 23.3.2006 tekemää periaatepäätöstä muutostilanteiden henkilöstöpolitiikasta. Sen mukaisesti hallinnonalan tuottavuusohjelmaa toteutetaan luonnollisen poistuman avulla, irtisanomisia ja henkilöstön pakkosiirtoja viimeiseen asti välttäen.
- Tuottavuusohjelman toteuttamista tuetaan taloudellisin ja muin kannustimin.
- Tuottavuusohjelmaa ja tuottavuushankkeita valmistellaan ja toteutetaan yhteistyössä henkilöstön ja henkilöstöjärjestöjen kanssa kaikilla hallinnon tasoilla.

Tuottavuusohjelman päivityksessä lokakuulta 2009 todetaan, että tuottavuusohjelman ja tuottavuushankkeiden aiheuttamia henkilöstömuutoksia seurataan ja niistä raportoidaan valtiovarainministeriölle ja sen kautta hallitukselle. Keskeisiä hankkeita ja niille asetettujen tavoitteiden toteutumista seurataan kuitenkin myös erilliselvityksin. Päivityksessä tuodaan esille, että yksittäisen tuottavuustoimenpiteen vaikutuksia on lyhyellä tähtämellä vaikea arvioida muun muassa sen vuoksi, että useimmissa hallinnonalan virastoissa vaikuttaa samanaikaisesti useita tuottavuustoimia. Yksittäisen toimenpiteen vaikutukset ovat näin ollen usein vaikeasti eroteltavissa. Tarmo-toimintolaskentajärjestelmän tietoja käytetään, kun seurataan työpanoksen kohdentumisessa tapahtuvia muutoksia erilliselvitysten ohella. Niillä etsitään henkilöstömuutoksen toteuttamiseen liittyviä hyviä käytännön menettelytapoja sekä sellaisia toimenpiteitä, joilla henkilöstömuutosta voidaan virastoissa tukea.

Tuottavuusohjelman toimenpidekokonaisuudet

Oikeusministeriön tuottavuusohjelmassa ovat keskeiset tuottavuushankkeet jakautuneet seitsemään toimenpidekokonaisuuteen. Yhteensä tuottavuushankkeita näissä kokonaisuuksissa on tuoreimman päivityksen mukaan 27. Toimenpidekokonaisuudet ovat seuraavat⁴²:

⁴²Oikeusministeriön tuottavuusohjelma vuosille 2007–15. Päivitykset 7.11.2008 ja lokakuu 2009. Oikeusministeriö.

- lainsäädäntö, tuomioistuimet ja oikeudenkäyntimenettely
- seuraamusjärjestelmän kehittäminen, vankiluvun alentaminen ja laitusrakenteen kehittäminen
- rikosseuraamusalan organisaation kehittäminen
- syyttäjälaitoksen, ulosoton ja konkurssivalvonnan sekä oikeusaputoimen organisaatio
- hallinnonalan tuki- ja huoltotehtävät
- oikeusministeriön rakenteiden ja toimintatapojen tehostaminen
- talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelut.

Valtiovarainministeriölle 3.11.2009 annetun, hallinnonalan tuottavuus-toimien toteutustilanteesta laaditun selvityksen ohella toimitettuun päivitykseen oli tuottavuusohjelma päivitetty tuolloisen hanketilanteen mukaiseksi. Viimeisimpään hallinnonalan keskeisten tuottavuushankkeiden luetteloon 24.11.2010 on hankkeet päivitetty marraskuun 2010 tilanteen mukaisena. Aikaisemmasta poiketen hankkeet on ryhmitelty niiden kypsyysasteen mukaan: toteutetut, toimeenpanovaiheessa olevat, osin toteutetut / toimeenpannut ja suunnitteluvaiheessa olevat hankkeet. Tuoreimman päivityksen 27 tuottavuushankkeesta kaksi liittyy uuden tuottavuusohjelman mukaisen tavoitteen saavuttamiseen.

Uusi tuottavuusohjelma

Hallituksen kehyspäätöksessä 13.3.2008 asetettiin oikeusministeriölle vuosiksi 2012–2015 henkilöstövähennystavoitteeksi 103 henkilötyövuotta. Suurin osa sanotusta tavoitteesta eli 90 henkilötyövuotta on kohdennettu yleiseen edunvalvontaan, joka siirtyi vuoden 2009 alusta kunnilta valtiolle. Loput vähennystavoitteesta kohdennettiin hallinnonalan tietohallintoon.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö lausuu, että käynnissä olevien hankkeiden ja uusien vuoteen 2015 mennessä tehtävien toimenpiteiden sekä määrätietoisen toteuttamisen avulla oikeusministeriön hallinnonalalla on hyvät mahdollisuudet saavuttaa sille asetetut vähennystavoitteet.

3.2 Tuottavuusohjelman valmistelu ja toimeenpano

Kun tuottavuuden toimenpideohjelmaa varten laadittiin oikeusministeriön tuottavuusohjelmaa vuonna 2004, oli hallinnonalalla olemassa lukuisia tuottavuuden parantamiseen liittyviä kehittämiskohteita. Tuottavuusohjelmaan niitä sisällytettiin kuitenkin vain rajattu määrä. Valintaperusteena käytettiin hankkeen kohdistumista ydintehtäviin, jolloin kehittämisellä voitaisiin eniten vaikuttaa tuottavuuden parantamiseen. Tällaisia hankkeita olivat hallinnonalan viranomaismenettelyjen keventäminen, tehostaminen ja sähköisten palveluiden lisääminen sekä viranomaisten välisen työnjaon kehittäminen.⁴³ Ohjelmassa ei kuitenkaan vielä esitetty konkreettisia tuottavuustavoitteita.

Hallinnonalalla oli marraskuussa 2002 julkaistu lajissaan ensimmäinen Oikeuspolitiikan strategia ja kehitysnäkymiä vuosiksi 2003–2012 -asiakirja. Strategia-asiakirja linjasi keskeiset oikeuspolitiikan tavoitteet lähivuosiksi ja sisälsi kattavan kuvauksen oikeusministeriön toimintakentän nykytilasta ja tulevaisuuden haasteista.⁴⁴ Strategia sisälsi myös katsauksen siinä esitettyjen linjausten edellyttämistä kehittämistoimista. Niihin kuului muun muassa toimet resurssien oikein kohdentamiseksi. "Hallinnonalan menot ovat jo muutaman vuoden ajan olleet suuremmat kuin talousarviossa myönnettyt määrärahat, minkä vuoksi taloudellinen liikkumavara on jatkuvasti supistunut. Kun hallinnonalan menorakenne on erittäin jäykkä – vaatii talouden tasapainottaminen lähivuosina huomattavia ponnisteluja. Talouden tasapainottamiseksi tarvitaan sekä menojen sopeuttamistoimia että myös lisärahoitusta."⁴⁵ Strategiassa nostettiin esille tämän ohella toimia muun muassa rakenteiden uudistamiseksi, tietopohjan syventämiseksi sekä sähköisten palvelujen ja viranomaisten välisen tiedonvaihdon edistämiseksi.⁴⁶ Samalla hahmoteltiin erilaisia yksittäisiä hankkeita muun muassa tuomioistuinlaitoksen, Vankeinhoitolaitoksen rakenteiden ja menettelyjen sekä viranomaisyhteistyön kehittämiseksi.

⁴³ *Oikeusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma. Oikeusministeriö 22.12.2004. s. 4 ja 5.*

⁴⁴ *Oikeusministeri Johannes Koskisen puhe strategia-asiakirjan julkistamiseen liittyneessä tiedotustilaisuudessa 12.12.2002.*

⁴⁵ *Oikeuspolitiikan strategia ja kehitysnäkymiä vuosiksi 2003–2012. Oikeusministeriö. s. 27.*

⁴⁶ *Sama, s. 27–29.*

Näin ollen kun hallinnonalalla laadittiin kehyspäätöksessä 11.3.2005 asetettujen aikaisempaa vahvempien tuottavuustavoitteiden saavuttamiseksi tuottavuusohjelma 14.10.2005, oli hallinnonalalla jo muun valmistelun pohjalta suunnitteilla ja meneillään tuottavuusohjelmaan sisällytetyjä ja sittemmin tuottavuushankkeiksi nimettyjä hankkeita.

3.2.1 Valmistelu ja hankkeiden valinta

Oikeusministeriö asetti kirjeellään 13.5.2005 tuottavuustyöryhmän valmistelemaan hallituksen kehyspäätöksessä 11.3.2005 ja hallituksen strategia-asiakirjassa 2005⁴⁷ tarkoitettua, tehostettua tuottavuusohjelmaa. Strategia-asiakirjassa todettiin, että julkisen sektorin toimintaa tehostetaan hallinnonalakohtaisilla tuottavuusohjelmilla. Valtiovarainministeriö oli kirjeellään 26.4.2005 lähettänyt sitä varten kaikille hallinnonaloille ohjeen. Sen mukaan ministeriöiden tuli tarkistaa ja kehittää tuottavuusohjelmaansa hallituksen kehyspäätöksen ja valtiovarainministeriön ohjeiden mukaiselle tavoitetasolle 15.10.2005 mennessä.

Tuottavuustyöryhmään nimettiin jäseniksi edustajat ministeriön osastoista ja kansliapäällikön alaisista erillisyyksiköistä. Ryhmän tehtävänä oli kehittää, tarkistaa ja täsmentää oikeusministeriön hallinnonalan 21.12.2004 laadittua tuottavuusohjelmaa hallituksen kehyspäätöksen 11.3.2005, hallituksen strategia-asiakirjan 2005 ja valtiovarainministeriön ohjeissa asetettujen tavoitteiden pohjalta, arvioida ehdotettavien tuottavuustoimien taloudelliset ja henkilöstövaikutukset valtiovarainministeriön ohjeiden mukaisesti sekä laatia ehdotuksista yhteenveto, joka sisältää tiedot hankkeista, aikatauluista, taloudellisista vaikutuksista ja henkilöstövaikutuksista.

Työryhmän tuli valmistella ehdotukset tiiviissä yhteistyössä osastojen ja erillisyyksiköiden kanssa. Osastojen ja erillisyyksiköiden tuli valmistella työryhmän työskentelyn pohjaksi ehdotukset tuottavuusohjelmassa esille otettaviksi hankkeiksi sekä henkilöstöpoliittisiksi toimiksi. Työryhmän tehtävänä oli koota ehdotukset ministeriön johtoryhmäkäsittelyä varten.

Oikeusministeriön asettamiskirjeen mukaan tuottavuuden parantamismahdollisuudet tuli käydä systemaattisesti läpi kullakin toimintasektorilla. Tuottavuusohjelmassa tuli lisäksi käydä läpi hallinnonalan yleiset, usealla toimintasektorilla vaikuttavat toimenpiteet samoin kuin mahdolliset yli hallinnonalarajojen ulottuvat toimenpiteet.

⁴⁷ *Hallituksen strategia-asiakirja 2005. Hallituksen poikkialuehallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2005. Valtioneuvosto.*

Tuottavuustyöryhmän asettamiskirjeessä todettiin myös, että osana tuottavuusohjelmaa oikeusministeriössä valmistellaan henkilöstösuunnitelmat kullekin ministeriön toimintasektorille. Osastot veloitettiin valmistelemaan henkilöstösuunnitelman lähtökohtia ja päälinjoja sekä muistiota, jotka koskivat keskeisiä ongelmakohtia muun muassa henkilöstön vaihtuvuuden tehokkaassa hyödyntämisessä.

Virastojen henkilöstösuunnitelmissa tuli kirjeen mukaan arvioida, voidaanko tuottavuus- tai muiden kehittämistoimien kohteeksi tulevissa tehtävissä jättää asianomainen virka täyttämättä ja millä työnjakojen muutoksilla tai muilla järjestelyillä kyseisten tehtävien hoitaminen virastossa voidaan muutoin järjestää. Oikeusministeriön osastojen tuli toimialoillaan välittömästi määrätä otettavaksi käyttöön tarvittavassa laajuudessa sellaiset menettelytavat, joilla pystytään varmistamaan, että henkilöstön vaihtuvuus hyödynnetään tehokkaasti. Tällaisina menettelytapoina kirjeessä mainitaan avoimeksi tulevien virkojen täyttökielto- tai täyttölupamenettely ja rajoitukset käyttää sijaisia tai määräaikaisia virkasuhteita.

Osastoille asetettiin velvollisuus raportoida ministeriön johdolle neljännesvuosittain edellä mainittujen toimenpiteiden etenemisestä. Tämä raportointi liitettiin vuotuisen suunnitteluprosessin asianomaisiin vaiheisiin.

Tuottavuustyöryhmän tuli saada valmiiksi ehdotus uudeksi tuottavuusohjelmaksi 30.9.2005 mennessä. Alustavaa ehdotusta käsiteltiin ministeriön säännönmukaisilla strategiapäivillä ennen lopullista tuottavuusohjelman käsittelyä ministeriön johtoryhmässä. Kuten edellä on mainittu, tuottavuusohjelma julkaistiin 14.10.2005.

Tuottavuustyöryhmän merkitys oli haastattelujen mukaan suuri nimenomaan tuottavuusohjelman alkuideoinnissa ja valmistelussa sekä ohjelman kokoamisessa. Sen jäsenet kokosivat ja arvioivat kukin omilta toimialoiltaan sellaisia tuottavuushankkeita, joita hallinnonalalla kyettäisiin tässä hankekokonaisuudessa toteuttamaan. Tässä työssä korostui jo alusta lähtien se ajatus, että ohjelmaan valitaan vain sellaisia hankkeita, joiden toteuttamisesta on sekä hallinnonalalle että tuottavuudelle hyötyä ja jotka ilman tuottavuusohjelmaakin olisivat jollain aikavälillä tulleet tehtäviksi. Tuottavuusohjelma merkitsi siten, että tuottavuutta edistäviä jo mahdollisesti esillä olleita kehittämishankkeita lähdettiin systemaattisesti viemään eteenpäin. Käytännössä tuottavuustyöryhmän toiminta laantui tuottavuusohjelman laatimisen jälkeen, ja sen jäsenetkin vaihtuivat.⁴⁸ Tämän jälkeen oikeusministeriön talousyksikkö on pitkälle vastannut tuottavuusohjelman päivittämisestä ja tavoitteiden toteutumisen seurannasta hallinnonalalla.

⁴⁸ *Haastattelu oikeusministeriössä 1.2.2011.*

Ministeriön osastot ja yksiköt osallistuivat tuottavuusohjelman valmisteluun ja laatimiseen siten tuottavuusryhmän kautta. Talousyksikkö ja ministeriön johtoryhmä ovat valmistelun aikana myös pyytäneet osastoilta ja yksiköiltä näkemyksiä ja esityksiä kysymykseen tulevista tuottavuushankkeista ja -toimista. Eräät haastateltavat toivat esille, että hankkeiden valintaan oli voinut vaikuttaa. Oikeusministeriössä toimivat niin sanotut strategiatimit, joissa on jäsenenä myös joidenkin hallinnonalan virastojen edustajia, olivat käsitelleet tuottavuusohjelmaa.

Oikeusministeriön hallinnonalan keskusvirastot ja paikalliset virastot eivät olleet mukana ministeriötason valmisteluprosessissa. Niihin ei oltu suoranaissessa yhteydessä päätettäessä tuottavuushankkeiden valinnasta tai henkilötöyvuosivähennysten määrästä ja kohdentamisesta eri toimialoille. Eräät oikeusministeriön haastateltavat mainitsivat, että tulosneuvotteluissa, sektorineuvotteluissa tai muissa eri toimialoilla säännöllisesti järjestetyissä tapaamisissa oli virastokenttää kuultu ja tuottavuusohjelmaan liittyviä asioita käsitelty, mutta paikalliset virastot eivät olleet tehneet esityksiä tai ehdotuksia tuottavuushankkeista ja -toimista taikka niiden käytännön toteuttamisesta.

Oikeusministeriön johtoryhmä hyväksyi oikeusministeriön tuottavuusohjelman vajaa puoli vuotta sen jälkeen, kun ministeriön tuottavuusryhmä oli asetettu.

3.2.2 Määräraha- sekä henkilötöyvuosivähennysten kohdentaminen hallinnonalalla

Hallituksen 23.3.2006 tekemän kehyspäätöksen⁴⁹ mukaisesti oikeusministeriön kehuksesta ja vuosien 2007–2011 määrärahoista on vähennetty asteittain noin 11 miljoonaa euroa. Vähennyksen kohdentamisesta neuvoteltiin valtiovarainministeriön kanssa. Tuottavuussäästöjen kohdentamiseksi eri vuosille ja eri sektoreille/toimialoille tehtiin oikeusministeriössä alustava laskelma⁵⁰, jonka mukaan sittemmin on ministeriön ilmoituksen mukaan euromäärissä toimittu. Määräraha- ja henkilötöyvuosivähennykset jaettiin hallinnonalan eri toimialoille talousyksikön laskelmien perusteella pääosin suhteessa niiden kokoon, mutta jaosta oli keskusteltu myös osastojen ja yksiköiden kanssa. Eräät haastatellut ministeriön edustajat olivat kuitenkin sitä mieltä, että mahdollisuuksia vaikuttaa vähennysten jakautumiseen eri toimialojen välillä oli ollut vain vähän. Henkilötöyvuosi- ja

⁴⁹ *Valtiontalouden kehukset vuosille 2007–2011. 23.3.2006, VM 5/214/2006. Valtiovarainministeriö.*

⁵⁰ *Tuottavuussäästöjen kohdentaminen momenteittain 21.3.2006/JR.*

määrärahavähennykset kohdennettiin siten, että suurin osa niistä ajoittui hankekauden loppupuolelle. Suurimmillaan vähennykset ovat kahtena viimeisenä vuotena eli vuosina 2010 ja 2011. Määrärahavähennys kauden ensimmäisessä eli vuoden 2007 talousarviossa oli tuon suunnitelman mukaan 836 000 euroa ja sitä vastaava henkilötyövuosivähennys 52.

Taulukoissa 3a ja 3b on esitetty määräraha- ja henkilötyövuosivähennysten kohdentaminen edellä mainitun, maaliskuussa 2006 tehdyn laskelman mukaan.

TAULUKKO 3. a. Tuottavuussäästöjen kohdentaminen momenteittain, henkilötyövuodet.⁵¹

Talousarvion momentti	Vähennys htv 2007	Ero 2008–2007	Vähennys htv 2008	Ero 2009–2008	Vähennys htv 2009	Ero 2010–2009	Vähennys htv 2010	Ero 2011–2010	Vähennys htv 2011
OM	2	2	4	2	6	4	10	6	16
Eräät virastot	2	2	4	4	8	4	12	6	18
Tuomioistuimet	13	22	35	42	77	53	130	77	207
Oikeusapu	2	5	7	6	13	9	22	13	35
Ulosotto	7	11	18	19	37	26	63	37	100
Rangaistusten täytäntöönpano	23	33	56	57	113	81	194	114	308
Syyttäjälaitos	2	5	7	6	13	10	23	13	36
Hallinnonala		80		136		187		266	669
yhteensä	52	69	121	115	236	163	399	321	720

Hallinnonala yhteensä: ylempi rivi: tästä taulukosta lasketut vähennykset.

Hallinnonala yhteensä: alempi rivi: oikeusministeriön ilmoittama vähennys lukuun ottamatta erolukuja (esim.69), jotka on laskettu tarkastusvirastossa.

⁵¹ Taulukot 3a ja 3b pohjautuvat oikeusministeriössä 21.3.2006 laadittuun taulukkoon Tuottavuussäästöjen kohdentuminen momenteittain, 21.3.2006/JR. Luvut ovat laskennallisia ja kumulatiivisia.

TAULUKKO 3. b. Tuottavuussäästöjen kohdentaminen momenteittain, eurot (1 000 €).⁵¹

Talousarvion momentti	Vähennys 1 000 € 2007	Ero 2008– 2007	Vähennys 1 000 € 2008	Ero 2009– 2008	Vähennys 1 000 € 2009	Ero 2010– 2009	Vähennys 1 000 € 2010	Ero 2011– 2010	Vähennys 1 000 € 2011
25.01.21 OM	44	34	78	44	122	88	210	132	342
25.01.22 Eräät virastot	44	24	68	56	124	132	256	110	366
25.10 Tuomioistuimet	264	444	708	713	1 421	922	2 343	1 467	3 810
25.30.21 Oikeusapu	44	86	130	112	242	249	491	179	670
25.40.21 Ulosotto	176	178	354	340	694	339	1 033	864	1 897
25.50.21 Rangaistusten täytäntöönpano	220	472	692	736	1 428	1 016	2 444	1 433	3 877
25.60.21 Syyttäjälaitos	44	86	130	119	249	254	503	185	688
Hallinnonala		1 324		2 120		3 000		4 370	10 814
yhteensä	836		2 160		4 280		7 280		11 650

Hallinnonala yhteensä: ylempi rivi: tästä taulukosta lasketut vähennykset.

Hallinnonala yhteensä: alempi rivi: oikeusministeriön ilmoittama vähennys.

Ensimmäisen tuottavuusohjelmakauden henkilötyövuosivähennys oikeusministeriön hallinnonalalle oli vielä kyseistä kehyspääätöstä tehtäessä 720, mikä näkyy taulukossa 3a. Kuten luvussa 3.1.2 on mainittu, se laski 685:een talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsittelyssä 9.11.2007.

Taulukon 3a henkilötyövuosiluvut eivät täsmää, sillä toimialoittain vähennysten summa on 669. Eroja on joka vuosi; vuosina 2007–2010 toimialoittain yhteenlasketut vähennykset ovat suurempia mutta vuonna 2011 huomattavasti pienempiä kuin taulukon 3a rivillä hallinnonala yhteensä. Määrärahaluvut täsmäävät vuosina 1997–2010, mutta vuonna 2011 taulukon 3b hallinnonala yhteensä -luku on 1 036 000 euroa suurempi kuin toimialoittain laskettujen lukujen summa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa oikeusministeriö tähdentää, että momenteille alun perin vuoden 2006 kehyspääätöksessä tehdyt määrärahavähennykset ovat pysyneet valtaosaltaan ennallaan,

vaikka henkilötyövuosia koskevat tavoitteet ja toteumat ovat kauden aikana jonkin verran muuttuneet. Lisäksi oikeusministeriö korostaa, että kertomusluonnoksen taulukko 3 (taulukko vastaa taulukoita 3a ja 3b kertomuksessa) on laadittu maaliskuussa 2006, minkä jälkeen kumulatiiviset henkilötyövuosi- ja määrärahasäästötavoitteet ovat muuttuneet talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsittelyn jälkeen.

Määräraha- ja henkilötyövuosivähennysten takapainotteisuutta oikeusministeriö on perustellut sillä, että lähes kaikki tuottavuussäästöjä mahdollistavat hankkeet edellyttävät lainsäädännön muuttamista. Lisäksi lähes kaikissa hankkeissa on tavalla tai toisella kysymys siitä, että tietotekniikkaa ja tietojärjestelmiä pystytään käyttämään hyväksi aikaisempaa paremmin. Niiden suunnitteleminen ja toteuttaminen vievät aikaa, ja tällaiset hankkeet ovat lisäksi alttiita aikataulun viivästymisille. Kun tuottavuushyötyjen syntymiseen menee myös aikaa siitä, kun niitä mahdollistavat hankkeet ja toimet ovat toteutuneet ja lainsäädäntö tullut voimaan, on takapainotteisuutta pidetty välttämättömänä.

Takapainotteisuus on aiheuttanut hallinnonalalla myös ongelmia. Niissä tilanteissa, joissa tuottavuushyödyt eivät ole vielä realisoituneet ja henkilötyövähennyksiä ei ole voitu siitä syystä tehdä, aiheuttavat vuosiin 2010 ja 2011 ajoittuvat määrärahavähennykset suuria haasteita määrärahatilanteen kiristymisen vuoksi. Esimerkiksi tuomioistuinlaitoksen määrärahavähennykset mainittuina vuosina kiristävät toimintaedellytyksiä samaan aikaan, kun muista syistä, kuten tarpeesta uudistaa vanhentuneita tietojärjestelmiä, aiheutuu painetta määrärahoihin. Toisenlainen vaikeus on ollut niillä toimialoilla, joilla henkilötyövuosivähennyksiä on tehty etupainotteisesti joko ennen varsinaista tuottavuusohjelmaa toteutettujen tehostamistoimenpiteiden myötä tai määrärahan niukkuuden takia. Esimerkiksi ulosotossa ulosottokaaren kokonaisuudistus ja ulosottooperinnässä käytetty uusi tietojärjestelmä mahdollistivat vuodesta 2006 lähtien merkittäviäkin henkilötyövuosivähennyksiä ilman, että tuottavuusohjelman määrärahavähennykset vielä kohdentuivat toimialalle. Kun vähennykset vaikuttavat nyt hankekauden kahtena viimeisenä vuotena, merkitsee se painetta käyttäjäsiirtyviä eria toimintamenoihin. Tällöin taloudellinen puskuri ennakkoimattomien muutosten varalta pienenee huomattavasti. Resurssitarpeen ja määrärahojen kehysvähennyksen eriaikaisuus on vaikeaa hallita yksittäisillä sektoreilla.

Toisenlainen esimerkki on julkinen oikeusapu, jossa henkilötyövuosivähennyksiä on tehty osin etupainotteisesti siitä syystä, että toimialan määrärahatilanne on tiukka. Kasvaneisiin palkkaus- ja toimitilamenoihin ei ole saatu määrärahakorjausta, mikä on johtanut siihen, että toimintaan on käytetty siirtyviä määrärahoja. Nettobudjetointi on osaltaan korjannut tilannetta, vaikka enää ei siitäkään ole ollut apua. Samaan aikaan toimialalle

siirtynyt yleinen edunvalvonta on kiristänyt taloustilannetta, vaikka uusia tehtäviä vastaamaan tarkoitettu määrärahalisäys on sisältynyt valtion talousarvioon. Henkilötyövuosivähennystavoitetta ei ole vielä kuitenkaan saavutettu, koska sähköinen asiointi ei ole vielä luonut tuottavuuspotentiaalia. Siirtyvää määrärahaa ei enää haastattelujen mukaan ole käytettävissä tilannetta korjaamaan.

Sekä oikeusministeriössä että valtiovarainministeriössä tehtyjen haastattelujen mukaan on hallituksen 23.3.2006 tekemän kehyspäätöksen aikana tehtyä määräraha- ja henkilötyövuosivähennysjaksotusta sittemmin pääosin noudatettu. Valtiovarainministeriön mukaan oikeusministeriöstä ei ole tehty esityksiä muuttaa tuota jaksotusta.

Taulukossa 4 on esitetty henkilötyövuosivähennysten kohdentaminen eri toimialoille syyskuun 2010 tilanteessa.

**TAULUKKO 4. Oikeusministeriön tuottavuusohjelmaan perustuvat henkilötövuosita-
voitteet.⁵²**

Toimiala	Henkilötövuodet 2005	Säästötaivoite
Ministeriö	396	- 14 (3,5 %)
Palvelukeskukset ⁵³ (vuodesta 2010 vain OTTK)	-	- 12
Eräät virastot	84	- 3 (3,6 %)
Tutkimuslaitokset	30	- 1 (3,3 %)
Tuomioistuimet	3 515	- 154 (4,4 %)
Oikeusapu	461	- 35 (7,6 %)
Yleinen edunvalvonta ⁵⁴	-	-
Ulosottolaitos	1 463	- 109 (7,5 %)
Syyttäjälaitos	548	- 36 (6,6 %)
Rangaistusten täytäntöönpano	3 204	- 323 (10,1 %)
OM:n hallinnonala yhteensä	9 701	- 687⁵⁵ (7,1 %)

Taulukosta 4 käy ilmi, että säästötaivoite on ollut alle 5 prosenttia henkilötövuosista neljällä toimialalla, 6–7 prosenttia kolmella toimialalla ja yli 10 prosenttia yhdellä toimialalla. Oikeusministeriö ei siten ole käyttänyt ns. juustohöylää vähennyksiä toimialoille kohdentaessaan.

Taulukossa 4 eivät ole mukana vuosiksi 2012–2015 asetetut, niin sanotut uudet tuottavuustavoitteet. Niiden määrä on 103 henkilötövuoden vähennys, josta oikeusministeriö on kohdentanut tietohallintoon 13 ja yleiseen edunvalvontaan 90 henkilötövuotta.

⁵² OM:n tuottavuusohjelmaan perustuvat htv-tavoitteet ja -toteumat 2005–2011, 15.9.2010/taly. Säästötaivoiteprosentit laskettu VTV:ssä.

⁵³ Oikeusministeriön hallinnonalan palvelukeskus aloitti toimintansa vuonna 2007, ja se yhdistettiin vuonna 2010 osaksi valtiovarainministeriön hallinnonalalle perustettua valtion yhteistä talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusta Palkeita. Tämän jälkeen hallinnonalalla on jäljellä oikeusministeriön hallinnonalan tietotekniikkakeskus OTTK.

⁵⁴ Yleinen edunvalvonta siirtyi oikeusministeriön hallinnonalalle 1.1.2009.

⁵⁵ Hallituksen tuottavuusohjelman mukainen säästövelvoite on 685 henkilötövuotta. Tähän oikeusministeriössä 15.9.2010 laadittuun taulukkoon vähennystavoitteen määräksi oli merkitty 687.

3.2.3 Tuottavuusohjelman johtaminen ja toteutumisen tukeminen

Ministerin johtama johtoryhmä on tehnyt tuottavuusohjelmapäätökset. Useimmat niistä on käsitelty myös osastopäällikkökokouksessa, jota johtaa kansliapäällikkö. Ministeriön johtoryhmässä ja osastopäällikkökokouksessa on tarkasteltu säännöllisesti hallinnonalan tuottavuusohjelmaa ja seurattu sen toteutumista muun muassa valmistauduttaessa vuotuisiin talouspoliittisen ministerivaliokunnan tai hallituksen käsittelyihin. Niissä on myös päätetty ohjelman toteuttamisen peruslähtökohdat ja toteuttamisen keinot. Tuottavuusohjelma ja sen toteutuminen ovat myös olleet ministeriön johdon syksyisin pidettävien suunnittelupäivien asialistalla.

Oikeusministeriön talousyksiköllä on ollut merkittävä rooli tuottavuusohjelman valmistelussa, seurannassa ja raportoinnissa. Talousyksikkö on pitkälti vastannut neuvotteluista valtiovarainministeriön kanssa sekä alkuvaiheessa että meneillään olevassa toteuttamisvaiheessa. Talousyksikön mukaan se on koordinoanut näitä neuvotteluja, joissa on ollut mukana edustus myös oikeusministeriön osastoilta. Tehtävän keskittyminen talousyksikköön on ollut luontevaa, koska seuranta ja raportointi ovat liittyneet pääosin valtiontalouden kehityksen ja talousarvion laadintavaiheisiin sekä näiden käsittelyyn talouspoliittisessa ministeriövaliokunnassa ja valtiovarainministeriössä. Talousyksikön vahvaa roolia on myös perustellut se, että tuottavuusohjelma on otettu osaksi hallinnonalan normaalia suunnittelu- ja tulosohjausprosessia. Päätökset tuottavuusohjelma-asioista on myös tehty pääosin talousyksikön valmistelun pohjalta.

Ministeriön osastojen ja yksiköiden edustajien haastattelussa korostettiin talousyksikön voimakasta roolia ja toimintaa sekä tuottavuusohjelman laadinnassa, sen hankkeiden valikoitumisessa että henkilötyövuosivähennyksien kohdentamisessa eri toimialoille. Talousyksikön roolia myös yhteydenpidossa valtiovarainministeriöön korostettiin.

Henkilöstömuutoshanke

Oikeusministeriö asetti 27.11.2008 (OM 8/021/2008) henkilöstömuutoshankkeen varmistamaan, tukemaan ja ohjaamaan hallinnonalalla suunnitteilla ja käynnissä olevien tuottavuustoimenpiteiden, henkilöstöstrategian toimenpiteiden sekä rakenneuudistusten ja henkilöstömuutosten valmistelua ja toteuttamista. Hankkeen tehtävänä oli myös seurata jo toteutettujen muutosten vaikutuksia. Hankkeen toimikaudeksi määrättiin 1.12.2008–31.12.2009. Hankkeeseen määrättiin henkilöstömuutoksen ohjausryhmä ja henkilöstömuutos-työryhmä.

Hankkeen asettamispäätöksessä todetaan, että oikeusministeriön hallinnonalalla toteutetaan hallituksen asettamia valtionhallinnon toiminnallisia tavoitteita, muun muassa tuottavuustavoitteita. Oikeusministeriössä tuottavuustoimenpiteitä valmistelevat osastot ja yksiköt sekä keskusvirastot kukin omalla toimialueellaan. Tämän vuoksi eri tahoilla tehtävän työn vaiheiden seuraamiseksi, kokemusten vaihtamiseksi sekä rakenne- ja henkilöstömuutosten yhdenmukaiseksi toteuttamiseksi tarvittiin taho, joka välittää tietoa muutoksista ja keskustelee niistä.

Henkilöstömuutostyön tavoitteena oli pitää tasapainossa muuttuvan työelämän asettamat tavoitteet, henkilöstöpoliittiset vaatimukset ja tuottavuustavoitteiden asettamat velvoitteet. Tarkoituksena oli tukea ja ohjata muutosten valmistelua ja toteuttamista oikeusministeriön hallinnonalalla muun muassa välittämällä hyviksi todettuja käytänteitä.

Asettamispäätöksessä todetaan, että valtionhallinnon tuottavuushanke on konkreettinen, tiedossa oleva muutos ja että siihen valmistautuminen edellyttää lähivuosina toteutettavia toimenpiteitä. Tuottavuushankkeen tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan henkilöstöstrategian ja henkilöstösuunnittelun tarjoamia välineitä. Henkilöstömuutostyössä yhdistetään nämä seikat siten, että toiminnan sisältöön ja tuottavuuden lisäämiseen liittyvät tekijät tulevat hallitulla ja hyvän työyhteisön turvaavalla tavalla huomioon otetuiksi.

Henkilöstömuutoshankkeen tehtävät koostuivat toisiinsa kiinteästi liittyvistä asiakokonaisuuksista: tuottavuusohjelman toteuttamisen varmistamisesta, henkilöstöstrategian toimenpiteiden toteuttamisen tukemisesta ja seuraamisesta sekä muun muassa henkilöstösuunnittelun käynnistämisestä oikeusministeriön hallinnonalalla.

Asettamispäätöksessä todetaan lisäksi, että henkilöstömuutoksen toteuttamisessa ja toimeenpanossa noudatetaan valtionhallinnon yleisiä henkilöstöpoliittisia periaatteita sekä oikeusministeriön hallinnonalan henkilöstöstrategiaa. Asianmukaiset henkilöstösuunnitelmat tukevat perustehtävän tekemisen edellytyksiä sekä tuottavuusohjelman ja muiden henkilöstömuutosten hallittua toteuttamista virastoissa.

Henkilöstömuutoksen ohjausryhmän tehtävänä oli henkilöstömuutostyön tavoitteiden mukaisesti ohjata suunnitteilla ja käynnissä olevien tuottavuustoimenpiteiden, henkilöstöstrategian toimenpiteiden sekä rakenneuudistusten ja henkilöstömuutosten valmistelua ja toteuttamista sekä seurata jo toteutettujen muutosten vaikutuksia. Ryhmän keskeisenä ohjauskeinona oli tehdä ministeriön johdolle ehdotuksia toimintasuositusten antamiseksi. Ohjausryhmä oli myös kanava, jossa hallinnonalan keskeiset virastot ja ammattijärjestöt saavat ja voivat välittää tietoa muutostokemuksista.

Henkilöstömuutostyöryhmän tehtävänä oli puolestaan tuottaa ja koota ohjausryhmälle seurantatietoa rakenneuudistuksista ja henkilöstömuutoksista sekä valmistella ehdotuksia toimenpidesuosituksiksi. Kyse oli sellaisista säännönmukaisesti tuotettavista seurantatiedoista ja -raporteista, jotka ohjausryhmä oli todennut tarpeellisiksi, sekä sellaisista selvitystuloksista tai muista tavoitteiden ja tehtävien saavuttamisen edellyttämistä tehtävistä, jotka ohjausryhmä oli muutostyöryhmälle erikseen antanut.

Henkilöstömuutoshankkeen organisointi havaittiin varsin pian liian rasaskaaksi. Tämän vuoksi ohjausryhmä lakkautettiin ja kaikki hankkeessa esille tulleet asiat tuotiin lähinnä ministeriön osastopäällikkökokoukseen käsiteltäviksi. Hallinnonalalla on paljon Kaiku-kehittäjiä, ja heidät pyrittiin aktivoimaan hankkeeseen. Ongelmaksi on kuitenkin muodostunut se, millaisia tosiasiallisia mahdollisuuksia heillä on vaikuttaa virastoissaan ja millä tavoin virastojen päälliköt ovat valmiit käyttämään heidän panostaan.⁵⁶

Henkilöstömuutostyöryhmän työssä pyrittiin etsimään toimivia verkostoja, joiden kautta ja joissa olevien yhteys henkilöiden avulla olisi voitu välittää henkilöstömuutoshankkeessa ja henkilöstömuutostyöryhmässä esiin tulleita toimenpide-ehdotuksia ja -suosituksia. Henkilöstömuutostyöryhmän tuottavuusjaosto toimi vuonna 2009, ja sen tehtävänä oli osaltaan luoda sellaisia menettelytapoja ja käytäntöjä, joita tulisi ottaa huomioon tulosneuvotteluissa. Tältä pohjalta oikeusministeriön talousyksikkö valmisteli kesällä 2009 kirjeen ministeriön osastoille ja yksiköille niistä asioista, jotka tuli ottaa vuotta 2010 varten käytävissä tulosneuvotteluissa huomioon⁵⁷.

Henkilöstömuutoshankkeen valmistelun pohjalta oikeusministeriö vahvisti syksyllä 2009 Muutostilanteiden henkilöstöpoliittiset periaatteet. Henkilöstömuutostyöryhmässä laadittiin oikeusministeriön hallinnonalan muutoksenhallintaopas, joka julkaistiin 1.1.2010⁵⁸. Oppaassa käsitellään muutosten toimeenpanoa henkilöstön näkökulmasta. Se on tarkoitettu tukemaan erityisesti viraston johtoa. Opas soveltuu käytettäväksi ministeriön tai keskusviraston käynnistämässä muutoshankkeissa, mutta sitä voidaan hyödyntää myös muissa muutoshankkeissa.

⁵⁶ Haastattelu oikeusministeriössä 14.1.2010.

⁵⁷ Tuottavuusohjelman toimeenpano ja henkilöstömuutoksen toteuttaminen. Oikeusministeriön kirje 16.6.2009 OM 4/109/2009 oikeusministeriön osastoille, hallintoyksiköille, tietohallintoyksiköille ja talousyksiköille.

⁵⁸ Oikeusministeriön muutoksenhallintaopas. Toiminta ja hallinto 1/2010. Oikeusministeriö.

Haastatteluissa ilmeni, että henkilöstömuutoshanke ja -työryhmä sekä niiden tekemä työ olivat jääneet ministeriön osastoille ja yksiköille sekä hallinnonalan keskusvirastoille jokseenkin vieraiksi ainakin siltä osin, kuin kysymys on ollut tuottavuusohjelman ja sen henkilötyövuosivähennysten toteuttamisesta. Eräillä toimialoilla oli jo ennen hankkeen asettamista edetty niin pitkälle toimialan tuottavuushankkeiden ja niihin liittyvien henkilötyövuosivähennysten eteenpäin viemisessä, että tämän vuoksi henkilöstömuutoshankkeen ja -työryhmän vaikutus ei ollut mainittava. Näiden toimialojen kokemus saattoi hankkeen sisäisessä työssä olla avuksi.

Oikeusministeriössä tehtyjen haastattelujen mukaan henkilöstömuutos-työryhmän toiminnan perusajatuksena oli tuottavuusohjelman näkökulmasta päästä sisään virastotasolla ohjelman takia tapahtuvaan henkilöstömuutokseen. Pyrkimyksenä oli ohjata sitä, miten tuottavuushankkeiden hyöty käytetään hyväksi virastotasolla ja miten työprosesseja sen mahdollistamiseksi kehitetään. Hyödyt virastotasolla ovat useimmiten osatyöpanoksia, jolloin henkilöstömuutoshankkeen idea oli koota nämä hyödyt ja tehdä niiden mahdollistamat henkilöstömuutokset. Haastatteluissa arvioitiin, että tässä ei ole käytännössä toistaiseksi onnistuttu ja ettei henkilöstömuutoshanke ole kovin hyvin tavoittanut virastotasoa.

Toisaalta haastatteluissa korostettiin työryhmän pyrkimystä tukea henkilöstösuunnittelua ja siirtyä siinä nykyistä strategisempaan suuntaan. Näissä lausumissa henkilöstömuutos-työryhmän arvioitiin toimineen aktiivisesti ja katsottiin, että toiminnassa on yritetty etsiä toimivia verkostoja, jotka käsittelevät henkilöstömuutoksen toteuttamiseen liittyviä kysymyksiä ja joissa työryhmällä olisi yhdyshenkilönsä. Erityisesti virastojen johtoa on kannustettu luomaan johdon verkostoja, jotka tukevat yksittäisten virastojen johtoa saamaan aikaan tuottavuusohjelmaan liittyvän henkilöstömuutoksen.

Tuottavuustyöryhmä ja -jaosto

Oikeusministeriö asetti 16.1.2009 tuottavuustyöryhmän vuosiksi 2009 ja 2010. Se koottiin tuottavuusohjelman toteutumisen seurantaan ja toimeenpanon koordinoimista varten 17.9.2008 osastopäällikköpalaverin päätöksen mukaisesti. Työryhmä piti kiinteää yhteyttä henkilöstömuutoshankkeeseen, ja sen tuottamaa aineistoa oli tarkoitus käyttää hyväksi ja käsitellä henkilöstömuutoshankkeen työskentelyssä.

Tuottavuustyöryhmän tehtävänä oli huolehtia tuottavuusohjelman päivityksestä ja ajan tasalla pitämisestä sekä valmistella johtoryhmälle ja osastopäällikkökokoukselle ohjelmaan liittyviä raportteja, seurata ohjelman ja siihen liittyvän henkilöstömuutoksen toteutumista virastoissa ja tehdä eh-

dotuksia toimenpiteiksi, joilla voidaan edistää tuottavuustoimenpiteiden ja henkilöstömuutoksen toteutumista niissä. Tuottavuustyöryhmän jäsenet olivat osastojen ja yksiköiden yhteyshenkilöitä tuottavuusohjelman toimeenpanoasioissa.

Henkilöstömuutustyöryhmän osana olevan tuottavuusjaoston toiminta on ollut ideoivaa ja tähdännyt uusien keinojen löytämiseen tuottavuushyötyjen aikaansaamiseksi. Jaoston yhtenä tavoitteena on ollut luoda menettelytapoja ja käytäntöjä tulosneuvotteluissa huomioon otettaviksi sekä ideoida tuottavuusohjelman toimeenpanon edellyttämiä henkilöstöhallinnon tukitoimia ja kannustimia. Tuottavuusjaoston työn pohjalta talousyksikkö valmistelikin ministeriön jo aikaisemmin mainitun kirjeen 16.6.2009.

Kirjeessä annettiin ministeriön osastoille ja yksiköille ohjeet tulosneuvottelukierroksia 2010 ja 2011 varten tuottavuustavoitteiden saavuttamisen varmistamiseksi. Kirjeen mukaan osastojen ja yksiköiden oli huolehdittava siitä, että toiminnan muutokset ja henkilöstömuutokset toteuttavat tehokkaasti hallinnonalan yleisiä kehittämistavoitteita, muun muassa voimavarojen kohdentamista henkilöstö- ja työtilanteeltaan hankalimpiin yksiköihin. Kirjeessä edellytetään, että virastoilta hankitaan suunnitelmia henkilöstövähennysten mahdollistaviksi toimiksi, esimerkiksi työnkulkujen uudistamiseksi tai tietotekniikan entistä paremmaksi hyödyntämiseksi. Kirjeessä todetaan edelleen, että tuottavuustoimenpiteisiin liittyvää henkilöstömuutosta oli tärkeää tukea taloudellisin ja muin kannustimin. Näitä oli välttämätöntä arvioida sekä virastojen että henkilöstön näkökulmasta. Jokaiselle toimintamenomomentille vuosien 2010 ja 2011 taloussuunnittelussa oli tätä varten varattava nimenomaisesti määräraha, jolla mahdollistetaan palkkaus- ja muut taloudelliset tukitoimet henkilöstöjärjestelyissä sekä virastojen tarvitsemat muut tukitoimet. Tuottavuusmäärärahan suuruus tuli arvioida toimialoittain. Karkeana mittaluokkana kirjeessä esitetään 20 prosenttia vähennettävää henkilötyövuosimäärää vastaavasta keskipalkkasummasta kahdelta vuodelta, mikä merkitsee 10 prosenttia vuodelta.

Haastatteluissa arvioitiin edelleen, etteivät sanotun kirjeen vaikutukset ole toivotulla tavalla ulottuneet virastotasolle ja että esimerkiksi kannustimien käyttäminen on jäänyt virastoille vieraaksi. Toisaalta tuottavuusjaoston ja koko henkilöstömuutustyöryhmän työtä ei ole yleensääkään voinut vielä täysin arvioida, koska niiden toimikaudet ovat olleet meneillään.

Henkilöstömuutustyöryhmä ja tuottavuusjaosto toimivat saadun tiedon⁵⁹ mukaan edelleen henkilöstömuutoksen tukiryhmänä, jonka tehtävänä on

⁵⁹ Haastattelu oikeusministeriössä 20.1.2011 ja 15.4.2011.

tukea henkilöstöstrategian sekä rakenneuudistusten ja henkilöstömuutoksen toteuttamista. Työn suurena haasteena on edelleen saada henkilöstömuutos yleensä ja erityisesti tuottavuusohjelman aiheuttamat muutokset huomioon otetuiksi virastotason henkilöstösuunnitteluun sillä tavoin, että tehtävänkuvia muokataan ja vapautunutta työpanosta kootaan yhteen ja siten vapautetaan resursseja uudelleen kohdennettaviksi. Toinen merkittävä haaste on haastattelujen mukaan olemassa olevien kannustimien käyttäminen muutoksen toteuttamisessa ja työntekijöiden palkitseminen työtehtävien vaativuuden lisääntyessä henkilöstövähennysten ja -muutosten seurauksena. Kun ensimmäisen tuottavuusohjelmakauden loppuvaiheessa on jo näköpiirissä henkilötyövuositavoitteiden saavuttamisen aste, on mahdollisuudet siirtyä pelkästä henkilötyövuosivähennyksen toteuttamisesta toisenlaiseen ajatteluun. Tässä vaiheessa nousevat esille kannustimien käyttö ja palkitseminen ja siihen liittyvät erilaiset ongelmat sekä henkilöstö- ja tehtävärakenteiden uusimiseen liittyvät kysymykset.

Oikeusministeriön osastoissa ja yksiköissä sekä hallinnonalan keskushallintoviranomaisissa tehtyjen haastattelujen perusteella on tarkastuksessa havaittu, että henkilötyövuosivähennysten ja tuottavuushyötyjen toteuttamiseen liittyvää mahdollisuutta käyttää erilaisia kannustimia ja tukia ei Rikosseuraamuslaitosta lukuun ottamatta juurikaan tunnettu. Esimerkiksi keinovalikoimaa, jolla olisi mahdollista tukea työntekijän siirtymistä työskentelemään toiselle paikkakunnalle, ei tunnettu tai ollut käytetty hyväksi.

3.2.4 Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja seuranta oikeusministeriössä sekä suhde toiminta- ja taloussuunnitteluun sekä muuhun kehittämiseen

Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja seuranta on koordinoitu osaksi oikeusministeriön hallinnonalan tulosohejausta. Tuottavuusohjelmaa ja henkilötyövuosivähennyksiä sekä muita ohjelmaan liittyviä asioita on siten käsitelty tulosohejausprosessissa ministeriön ja sen osastojen, keskusvirastojen sekä virastojen kanssa. Keskusvirastot ovat samalla tavalla käsitelleet asiaa omassa tulosohejausprosessissaan alalistensa virastojen kanssa. Tulosneuvotteluissa on resurssitarpeesta keskusteltaessa käsitelty näin myös tuottavuusohjelman henkilötyövuosivähennyksiä ja niiden vaikutuksia tavoitteiden asettamiseen. Toimialoilla ja niiden virastoissa on tehty henkilöstösuunnitelmia. Tulosneuvotteluissa niitä on päivitetty tarpeen mukaan. Vuotta 2010 varten käydyissä tulosneuvotteluissa ovat vähennykset ja niiden vaikutukset olleet aikaisempaa konkreettisemmin esillä, mikä johtuu oikeusministeriön tuottavuusohjelman toteutusaikataulun takapainotteisuudesta (ks. taulukot 3a ja 3b).

Haastattelujen mukaan luvussa 3.2.3 mainittu oikeusministeriön 16.6.2009 päivätty kirje ministeriön osastoille ja yksiköille ei ollut tuottanut sellaista tulosta kuin sillä oli tavoiteltu. Kun tuottavuusohjelma henkilötyövuositavoitteinen on osa tavanomaista tulosneuvotteluprosessia, ei kirjeen sisältö ollut erityisesti noussut esille vuotta 2010 varten käydyissä tulosneuvotteluissa. Virastot eivät olleet esittäneet sellaisia suunnitelmia henkilöstövähennyksiä mahdollistaviksi toimiksi, joilla virastotasolla voitaisiin päästä tuottavuushyötyihin ja henkilötyövuosivähennyksiin. Tällaisia erityisiä suunnitelmia ei ollut myöskään vaadittu normaalin resurssija koskevan tulosneuvottelun lisäksi. Asioiden näin ollen oikeusministeriö onkin syksyllä 2010 kirjeessään käsitellyt tuottavuuden kehittämistä ja henkilömuutoksen toteuttamista vuosina 2011–2015.⁶⁰

Kirjeessä korostetaan tarvetta vuotta 2011 koskevilla ja tulevilla tulosneuvottelukierroksilla järjestelmällisesti käydä läpi toimialan olemassa olevat tuottavuushankkeet, niiden tilanne sekä niiden avaamat mahdollisuudet ja mahdolliset toteuttamisongelmat. Kirjeessä tähdennetään myös tärkeyttä ”saada keskustelussa esille virastojen näkemykset toiminnan kehittämistarpeista ja -mahdollisuuksista sekä niistä tukitoimista ja kannustimista, joita henkilöstömuutoksen toteuttaminen edellyttää. Vuotta 2010 koskevalla tulosneuvottelukierroksella näitä näkökulmia ei useilla toimialoilla otettu lainkaan esille.”⁶¹

Tuottavuusohjelma on näin luontevasti ja säännöllisesti esillä tulosneuvotteluissa. Tästä huolimatta ei hallinnonalan virastoja ole haastateltavien mukaan saatu mukaan aktiivisesti kehittämään ja toteuttamaan sellaisia toimintatapojen ja työjärjestelyjen muutoksia, jotka mahdollistaisivat henkilöstöjärjestelyjen ja henkilötyövuosivähennysten tekemistä.

Tuottavuusohjelma hankkeineen koko hallinnonalalla ja sen eri toimialoilla/sektoreilla on vuodesta 2006 lähtien ollut myös osana toiminta- ja taloussuunnittelua sekä toiminnan kehittämistä. Vuosittaisissa toiminta- ja taloussuunnitelmissa on selvitetty ohjelmaan sisältyvien hankkeiden tilannetta ja etenemistä. Ensimmäisen tuottavuusohjelmakauden lähetessä päättymistään ei vuosiksi 2011–2014 laaditussa toiminta- ja taloussuunnitelmassa ole itse suunnitelmaan enää sisällytetty strategia-alueittaista hankeselvitystä.

Haastatteluissa katsottiin, että tuottavuusohjelma on nivoutunut hyvin muuhun kehittämiseen ja suunnitteluun. Ohjelman ei nähty johtaneen sii-

⁶⁰ *Tuottavuuden kehittäminen ja henkilöstömuutoksen tukeminen. Oikeusministeriön kirje 20.9.2010 OM 2/012/2010 oikeusministeriön osastoille, hallintoyksiköille, tietohallintoyksiköille ja talousyksiköille.*

⁶¹ *Sama.*

hen, että mahdollisista muista tärkeinä pidetyistä hankkeista olisi pitänyt luopua tai lykätä niitä. Tämä selittyy ainakin osaksi sillä, että tuottavuusohjelmaan on alun alkaen sisällytetty sellaisia hallinnonalalla jo aikaisemmin suunnitteilla tai kehitteillä olleita hankkeita, joilla ilman tuottavuusohjelmaakin olisi pyritty tuottavuuden parantamiseen.

Oikeusministeriössä ja muualla hallinnonalalla tehtyjen haastattelujen mukaan tuottavuusohjelma ja sen toteuttaminen ovat nostaneet koko hallinnonalalla tuottavuuskysymykset esiin aivan toisella tavalla kuin aikaisemmin. Tuottavuusohjelman tausta-ajatus ja tavoitteet ovat nykyään esillä toiminnan suunnittelussa ja kehittämisessä alusta lähtien. Resurssien lisäysten sijasta keinoina tuloksellisuuden ja toiminnan sujuvuuden parantamiseksi ovat entistä enemmän esillä se, että toiminta järjestetään uudella tavalla, sekä se, että menettelyjä ja työtapoja uudistetaan ja kevennetään. Tuottavuusohjelma on ohjannut aikaisempaa enemmän pohtimaan toiminnan ja hankkeiden vaikutuksia tuottavuuteen sekä mahdollisuuksia toiminnallisen tehokkuuden parantamiseen muin kuin ensisijaisesti resurssien lisäämisen keinoin. Tuottavuusohjelman suuri merkitys haastateltavien mukaan on ollut sen vaikutus ajattelu- ja toimintatapojen muuttumisessa.

3.2.5 Tuottavuusohjelman raportointi ja päivittäminen

Valtiovarainministeriö seuraa vuonna 2007 antamiensa ohjeiden mukaan⁶² ministeriöiden tuottamien raporttien perusteella hallinnonaloilta tuottavuusohjelmien toteutumista ja niiden henkilöstövaikutuksia. Tätä varten ministeriöt tuottavat valtiovarainministeriölle ja se edelleen hallitukselle kahdesti vuodessa tuottavuusohjelman seurantaraportin.

Yleensä tuottavuusohjelma on valtiovarainministeriötä varten päivitetty kerran vuodessa. Sen sijaan päivitetty tiedot henkilötövuosimääristä ja vähennystavoitteista valtiovarainministeriö on saanut 2–3 kertaa vuodessa. Tietoja on tarvittu sekä talousarvio- ja kehyskäsittelyä varten että käsiteltäessä hallinnonalojen selvityksiä tuottavuusohjelman toteutumisesta ja ohjelman tilannekatsauksia talouspoliittisessa ministeriövaliokunnassa.

Viimeisin tarkastuksessa käytettävissä ollut seurantatieto on 19.10.2010 valtiovarainministeriölle sen ohjeen mukaan lähetetty arvio tuottavuusohjelman toteutumisesta vuoden 2010 osalta suhteessa saman vuoden talousarvion tavoitteisiin sekä selvitys hallinnonalan korjaavista toimenpiteistä kokonaistavoitteen saavuttamiseksi. Samalla valtiovarainministeriö on

⁶² *TTS:ien ja TAE:iden laadintamääräysten täydentävät ohjeet henkilötövuosien seurannan järjestämiseksi. 19.4.2007. Valtiovarainministeriön Internet-sivu tuottavuusselvitysohje_19_4_2007_(2)final.doc.*

pyytänyt selvityksen talouspoliittisen ministerivaliokunnan 28.5.2010 puoltamien toimenpiteiden etenemisestä ja tuloksista.⁶³

Oikeusministeriö on lisäksi sisäistä käyttöä varten säännöllisesti päivittänyt tuottavuusohjelmaa silloinkin, kun se ei valtiovarainministeriön vuosittain antamien tarkempien ohjeiden mukaan olisi ollut tarpeen. Esimerkiksi edellä mainittua syksyn 2010 valtiovarainministeriölle raportointia varten päivitettiin sisäistä käyttöä varten myös hankeluettelo, vaikka tämä tieto ei kuulunut valtiovarainministeriön pyyntöön. Siihen sisältyi tällä kertaa vain pyynnöt arvioida vuoden 2010 toteutumaa suhteessa vuoden talousarviotavoitteisiin sekä selvittää korjaavia toimenpiteitä, joilla kokonaistavoitteen saavuttaminen varmistetaan. Oikeusministeriön laatimat päivitykset ovat systematiikaltaan olleet kahdenlaisia: Toisissa hankkeet on koottu suuremmiksi kokonaisuuksiksi niiden sisällön mukaan, kun taas toisissa koontiperusteena on ollut hankkeiden toteutusvaihe. Esimerkiksi viimeisimmässä, 24.11.2010 päivätyssä ministeriön sisäiseen käyttöön laaditussa päivityksessä käytetään seuraavaa jakoa: toteutetut, toimeenpanovaiheessa olevat, osin toteutetut/toimeenpannut ja suunnitteluvaiheessa olevat hankkeet.

Valtiovarainministeriön ohjeistus raportoinniksi talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsittelyä varten on vaihdellut vuosittain, jolloin myös raportoinnin systematiikka on vaihdellut.

Oikeusministeriössä tehtyjen haastattelujen mukaan raportoinnin pääpaino on ensimmäisen tuottavuusohjelmakauden loppupuolella ollut henkilötyövuosivähennyksissä. Valtiovarainministeriössä tuotiin esille, että hankekauden alussa tarve raportoinnille oli erilainen, koska silloin vielä täsmennettiin niitä toimenpiteitä henkilötyövuosivähennyksineen, joilla tuottavuusohjelman tavoitteisiin oli hallinnonaloilla esitetty päästävän. Tällöin pyrittiin myös selvittämään, missä vaiheessa hankkeet kulloinkin olivat. Kun hankekausi on edennyt ja lähenee päättymistään, tiedon tarve hallituksen käsittelyä varten on ollut hieman erilainen. Tällöin on enemmän keskitytty siihen, mikä on vuotuisten henkilötyövuositavoitteiden toteutumisaikataulu verrattuna talousarviossa vuodelle asetettuihin tavoitteisiin sekä arvioon koko tavoitteen toteutumismahdollisuuksista ja aikataulussa pysymisestä. Oikeusministeriö on valtiovarainministeriön mukaan päivittänyt tuottavuusohjelman ja tuottavuushankelistaukset säännöllisesti ja järjestelmällisesti.

⁶³ Oikeusministeriön kirje 19.10.2010 valtiovarainministeriölle. Tuottavuusohjelman vuosia 2010 ja 2011 koskevan toteutumisen tarkastelu talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa. OM 36/013/2010.

Valtiovarainministeriön pyytämien tietojen erilaisuus on samalla merkinnyt jossain määrin vaikeuksia seurata ohjelman tavoitteiden edistymistä ainakin tässä tarkastuksessa.

3.2.6 Hankekokonaisuudet ja hankkeet

Kuten luvussa 3.2 on mainittu, oikeusministeriön tuottavuusohjelmaan alun pitäen sisällytetyt hankkeet pohjautuivat eriasteisina hallinnonalalla jo ennen tuottavuusohjelmaa olemassa olleisiin kehittämishankkeisiin ja hallinnonalalla laadittuun oikeuspolitiikan strategiaan. Näistä tavalla tai toisella tuottavuusohjelman laatimisen aikaan esillä olleista kehittämishankkeista oli valittu ohjelmaan sellaisia, jotka kohdistuivat ydintehtäviin ja joiden kehittämishankkeiden siten voitiin eniten vaikuttaa tuottavuuden parantamiseen. Alkuperäisessä tuottavuusohjelmassa hankkeet olivat ryhmitelty toteuttamisvaiheessa/valmisteltavina oleviin ja suunnitteilla oleviin hankkeisiin. Kummankin ryhmän sisällä ne oli lisäksi jaettu ydintoiminta- ja tukipalveluhankkeisiin.⁶⁴ Vasta tuottavuusohjelman myöhemmässä vaiheessa mukaan otettiin eräitä suoranaisesti tuottavuusohjelman toteuttamisesta johtuvia ja sen johdosta syntyneitä hankkeita.

Rajanveto tuottavuusohjelman tuottavuushankkeiden ja muiden hallinnonalan kehittämishankkeiden sekä niiden vaikutusten välillä ei näin ole aina selvää. Tästä myös johtuu ongelmallisuus tehdä laskelmia ja johtopäätöksiä siitä, paljonko yhtäältä varsinaisesti ohjelmaan sisältyneet hankkeet ja toisaalta muut hankkeet ovat vaikuttaneet henkilötöyvähennysten määrään sekä tuottavuuspotentiaaliin ja mahdollisiin tuottavuuden muutoksiin. Lisäksi yksittäisten hankkeiden ja toimien vaikutukset on vaikeasti eroteltavissa toisistaan, koska hallinnonalan virastoissa vaikuttaa samanaikaisesti useita tuottavuushankkeita.

Tuottavuusohjelman mukaiset toimenpidekokonaisuudet ja niihin liittyvät henkilötöyvävuosisäästövähennyksarviot

Oikeusministeriön hallinnonalalla hallituksen kehyspäätökset perustuivat seuraaviin tuottavuutta parantaviin toimenpidekokonaisuuksiin. Niille oli oikeusministeriössä arvioitu henkilötöyvävuosisäästöjen määrät.⁶⁵

⁶⁴ Oikeusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma. Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2005:16. Oikeusministeriö. Helsinki 2005, s. 5.

⁶⁵ Kyse on talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsittelyä varten 19.10.2009 laaditusta tuottavuusohjelman mukaisen hankeluettelon tiivistelmästä.

1. Oikeusturvan viranomaismenettelyjen kehittäminen, joka myöhemmissä tuottavuusohjelman päivityksissä⁶⁶ on nimetty Lainsäädäntö, tuomioistuimet ja oikeudenkäyntimenettely. Säästövaikutus tästä toimenpidekokonaisuudesta arvioitiin 80 henkilötyövuodeksi.
2. Seuraamusjärjestelmän kehittäminen. Myöhemmissä tuottavuusohjelman päivityksissä se on nimeltään Seuraamusjärjestelmän kehittäminen, vankiluvun alentaminen ja laitosrakenteen kehittäminen. Toimenpidekokonaisuuden arvioitu säästövaikutus on 105 henkilötyövuotta.
3. Vankeinhoitolaitoksen rakenneuudistukset, joka myöhemmin on nimetty Rikosseuraamusalan organisaation kehittämiseksi⁶⁷. Säästövaikutukseksi arvioitiin 30 henkilötyövuotta.
4. Syyttäjälaitoksen, ulosottoimen ja oikeusavun menettelyjen ja rakenteiden kehittäminen, joka myöhemmin nimettiin Syyttäjälaitoksen, ulosoton ja konkurssivalvonnan sekä oikeusaputoimen organisaatio -nimiseksi toimenpidekokonaisuudeksi. Sen säästövaikutus oli arvioitu 124 henkilötyövuodeksi.
5. Rikosseuraamusalan huolto- ja tukitehtävien kehittäminen -toimenpidekokonaisuus on päivityksessä lokakuulta 2009 nimeltään Hallinnonalan tuki- ja huoltotehtävät. Sen arvioitu säästövaikutus oli 110 henkilötyövuotta.
6. Ministeriön rakenteiden ja toimintatapojen kehittäminen -toimenpidekokonaisuus on nimetty uudelleen Ministeriön rakenteiden ja toimintatapojen tehostaminen -kokonaisuudeksi. Sen mukaisilla toimilla arvioitiin säästettävän 12 henkilötyövuotta.
7. Talous- ja henkilöstöhallinnon toimintaprosessien uudistus eli Talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelut -kokonaisuuden säästövaikutus oli arvioitu yhteensä 220 henkilötyövuodeksi⁶⁸.

⁶⁶ Oikeusministeriön tuottavuusohjelma vuosille 2007–15. Päivitys lokakuu 2009. Oikeusministeriö.

⁶⁷ Edellä mainitussa lähteessä toimenpidekokonaisuus on merkitty osaksi edellä olevaa toimenpidekokonaisuutta.

⁶⁸ Oikeusministeriön tuottavuusohjelma vuosille 2007–15. Päivitys lokakuu 2009. Oikeusministeriö. Henkilötyövuosisäästötavoite jakautui seuraavasti: ministeriö -12, palvelukeskukset -12, eräät virastot -3, tutkimus ja kehittäminen -1, korkein oikeus -2, korkein hallinto-oikeus -2, muut tuomioistuimet -150, oikeusapu ja kulluttajariitalautakunta -35, ulosotto ja konkurssivalvonta -109, syyttäjälaitos -36 ja rangaistusten täytäntöönpano -323, yhteensä -685.

Näihin kokonaisuuksien sisältyvien tuottavuustoimenpiteiden yhteinen henkilöstövaikutus oikeusministeriön hallinnonalalla oli siten tiivistelmän mukaan yhteensä -685 henkilötyövuotta.

Tuottavuusohjelman henkilötyövuositavoitteista ja sen toteuttamiseksi valituista hankkeista ja toimista oli keskusteltu eri vaiheissa valtiovarainministeriön kanssa. Valtiovarainministeriö oli myös myöhemmin ilmoittanut, että oikeusministeriö ei ollut sidottu näihin hankkeisiin tai toimiin. Jos jokin niistä ei johtanut sille asetettuun henkilötyövuosivähennystavoitteeseen, sen sijalle oli mahdollista ottaa muita hankkeita ja toimenpiteitä, kunhan valtion tuottavuusohjelmassa hallinnonalalle asetetut tavoitteet toteutuisivat. Tämä kanta vastasi myös oikeusministeriössä jo tuottavuusohjelman alkaessa muodostettua näkemystä siitä, että lähtökohtana henkilöstö- ja määrärahavähennysten kohdentumiselle hallinnonalan eri toimintasektoreille oli se, että kohdennuksia täsmennetään tuottavuushankkeiden edetessä tarvittavilta osin kehyskauden määrärahakehyksissä ja asianomaisissa talousarvioissa⁶⁹.

Toimenpidekokonaisuuksiin sisältyvät hankkeet⁷⁰

Lainsäädäntö, tuomioistuimet ja oikeudenkäyntimenettely -kokonaisuuteen kuuluu useita eri hankkeita:

- Rangaistusmääräys- ja rikesakkomenettelyn kehittämishankkeessa on toteutettu rikesakkoasioiden konekielinen siirto poliisin järjestelmästä Oikeusrekisterikeskuksen perintäjärjestelmään vuonna 2006 ja rangaistusmääräysten konekielinen siirto vuoden 2008 alusta lukien. Hyötyjä uudistuksesta tulee tallennustyön pois jäämisestä sekä syyttäjänvirastojen kansliatehtävissä että Oikeusrekisterikeskuksessa.
- Rangaistusmääräys- ja rikesakkomenettelyn yhtenäistäminen merkitsee rangaistusmääräys- ja rikesakkomenettelyjen korvaamista uudella yhtenäisellä menettelyllä. Uudistuksen hyödyt koituvat syyttäjälaitokselle, mutta oikeusministeriölle aiheutuu sen toteuttamisesta myös kustannuksia. Ne johtuvat poliisin tietojärjestelmistä.
- Käräjäoikeuksien kehittäminen -hankkeessa on käräjäoikeusverkosto uudistettu vuoden 2010 alusta. Riittävän suuret käräjäoikeusyksiköt mahdollistavat käräjäoikeuksien toimintakyvyn sekä henkilöstöresurssien ja asiarakenteen optimoimisen. Tähän hankkeeseen kuuluvat

⁶⁹Oikeusministeriön tuottavuusohjelma vuosille 2007–15. Päivitys lokakuu 2009. Oikeusministeriö.

⁷⁰ Tässä on noudatettu Oikeusministeriön tuottavuusohjelma vuosille 2007–15, päivityksen lokakuulta 2009 toimenpidekokonaisuusjaottelua ja terminologiaa.

myös tuomioistuinharjoittelun kehittäminen ja jo toteutettu lautamiesuudistus, jolla lautamiesten käyttöä käräjäoikeuksien istunnoissa vähennettiin. Käräjäoikeusverkoston uudistus edellyttää muun ohella toimitilojen rakentamista. Vasta sen jälkeen voidaan tuottavuussäästön määrää arvioida.

- Menettelyn keventäminen yksinkertaisissa rikosasioissa -hankkeessa on toteutettu kirjallinen rikosprosessi tietyissä rikosasioissa. Lainmuutos tuli voimaan 1.10.2006. Kirjallisessa prosessissa ei ole enää tarpeen järjestää pääkäsittelyä ja asiat ratkaistaan aina yhden tuomarin kokoonpanossa. Näiden työtä vähentävien elementtien ohella uudistuksen tavoitteina on vähentää pääkäsittelyjen peruuntumisia sekä pienentää niistä johtuvia haittoja. Vapautuvalla työpanoksella voidaan lyhentää muiden asioiden käsittelyaikoja ja parantaa käsittelyn laatua.
- Saatavan oikeudellisen perinnän kehittämisessä on tavoitteena tehostaa riidattomien velkomusasioiden käsittelymenettelyä lisäämällä sähköistä asiointia asiakkaiden kanssa ja myös viranomaisten välillä sekä joustavoittaa tiedoksiantomenettelyä. Työn säästöä syntyisi käräjäoikeuksissa sekä ulosottoviranomaisissa.
- Kiinteistöasiat siirrettiin Maanmittauslaitokseen 1.1.2010⁷¹. Tämä merkitsi sekä sitä, että kirjaamisviranomaisen tehtävät siirtyivät käräjäoikeuksista maanmittaustoimistoille, että sitä, että lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin pitäjän tehtävät siirtyivät oikeusministeriöltä Maanmittauslaitokseen. Samalla sinne siirtyi henkilöstöä käräjäoikeuksista ja Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksesta.
- Sähköistä kiinteistönvaihdantaa on selvittänyt toimikunta, jonka ehdotusten mukaan kiinteistön kauppakirja ja panttikirja sekä kirjaamishakemukset voidaan tehdä sähköisinä lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin liittyvässä tietojärjestelmässä. Kirjaamisasioiden käsittelyä voitaisiin näin automatisoida, mikä mahdollistaisi myös niiden käsittelyn keskittämisen. Kirjaamistehtävien siirtäminen oikeusministeriön hallinnonalalta maanmittaushallintoon merkitsi, että sinne siirtyi myös sähköisen asioinnin kehittäminen.
- Jatkokäsittelylupa hovioikeudessa merkitsee sitä, että käräjäoikeuden päätöksestä tehdyn valituksen laajamittainen käsittely edellyttää tietyissä asioissa hovioikeuden myöntämää jatkokäsittelylupaa. Tavoitteena on parantaa hovioikeuksien edellytyksiä kohdentaa voimavarojaan uudistamalla asioiden käsittelymenetelmiä ja korvaamalla nykyinen seulontajärjestelmä muutoksenhakujärjestelmällä (jatkokäsittely-

⁷¹ Tarkastuksessa ei selvitetty siirron vaikutusta Maanmittauslaitokselle asetettuihin henkilötyövuositavoitteisiin.

lupa). Jatkolupakäsittelymenettelyn yhteydessä tarkistettaisiin myös niitä säännöksiä, jotka koskevat pääkäsittelyn toimittamista hovioikeudessa. Uutena tulisi käyttöön menettely, jossa asianosaiset voisivat hakea muutosta käräjäoikeuden päätöksestä suoraan korkeimmalta oikeudelta.⁷²

- Hallinnon oikaisuvaatimusmenettelyn kehittäminen -hankkeessa kehitetään hallinnon oikaisuvaatimusjärjestelmää. Tavoitteena on parantaa hallinnon omaa vastuuta korjata hallintopäätöksen virhe ja saada oikeusongelmiin tällä tavalla ratkaisu nykyistä joutuisammin, monipuolisemmin ja edullisemmin. Tätä kautta tehostetaan myös hallintotuomioistuinten ja muiden hallintolainkäyttöelinten toimintaa.⁷³
- Kokoonpanojen keventäminen ja menettelyjen kehittäminen hallinto-oikeuksissa on toteutettu 1.10.2006 lukien. Uudistuksen tavoitteena on ollut tehostaa yhden ja kahden tuomaripäätöskokoonpanoilla yksinkertaisten asiaryhmien käsittelymenettelyä. Hallinto-oikeuksissa on lisäksi selvitetty verovalituspäätösten sähköistä tiedoksiantoa veronsaajien oikeudenvallontayksikköön. Myös hallintotuomioistuinten asiakirjahallinnan, raportoinnin ja sähköisen asioinnin kehittämistä on selvitetty.
- Vakuutusosoikeuden toiminnan kehittämistä ja tehostamista on selvitetty sitä varten asetetussa työryhmässä. Tavoitteena on ennen kaikkea ollut etsiä ratkaisuja ruuhkautumista aiheuttaviin tekijöihin niin asioiden käsittelyyn liittyvissä menettelyissä kuin vakuutusosoikeuden toimintatavoissakin.

Seuraamusjärjestelmän kehittäminen, vankiluvun alentaminen ja laitosrakenne kehittäminen -toimenpidekokonaisuuteen kuuluvat seuraavat hankkeet:

- Seuraamusjärjestelmää uudistetaan vähentämällä sakon muuntorangaistuksen ja lisäämällä valvotun koevapauden käyttöä sekä ottamalla käyttöön valvontarangaistus. Näillä toimilla vankipaikkojen tarve pienenee siinä määrin, että on mahdollista tehdä päätökset rakenteellista muutoksista sekä seuraamusten täytäntöönpanon aluejakoon että laitostantaan. Tämän mukaisesti Konnunsuon vankila lakkautetaan ja Pelson vankilan vankipaikkoja supistetaan vuoteen 2012 mennessä.
- Täytäntöönpanoprosessin kehittäminen -hanke sisältää lisäksi suunnitelmat ottaa käyttöön rangaistusaikojen ATK-pohjainen laskenta.

⁷² Oikeudenkäymiskaaren muutos (650/2010) tuli voimaan 1.1.2011.

⁷³ Muutokset hallintolakiin (581/2010) ja hallintolainkäyttölakiin (582/2010) tulivat voimaan 1.8.2010.

- Rikosseuraamusalan organisaation kehittäminen on merkinnyt sitä, että rikosseuraamusalan hallinto ja johtamisjärjestelmä on yhtenäistetty siten, että Vankeinhoitolaitos ja Kriminaalihoitolaitos on yhdistetty uudeksi Rikosseuraamuslaitokseksi 1.1.2010 lukien. Samalla tuli voimaan Rikosseuraamuslaitoksen uusi alueorganisaatio. Rikosseuraamusalan koulutuskeskus siirtyi osaksi rikosseuraamusalan organisaatiota ja hallintoa vuoden 2008 alusta.

Syyttäjälaitoksen, ulosoton ja konkurssivalvonnan sekä oikeusaputoimen organisaatio -toimenpidekokonaisuuden hankkeet ovat seuraavat:

- Syyttäjälaitoksen organisaation ja toimintaprosessien kehittäminen -hankkeeseen kuuluvat sekä syyttäjälaitoksen organisaatiouudistus, jota edelleen jatketaan pieniä palveluysiköitä vähentämällä, sekä kirjallisen rikosprosessin, sovittelun ja poliisin kanssa tehtävän esitutkintayhteistyön vaikutusten selvittäminen.
- Ulosottoimen ja konkurssivalvonnan organisaation ja toimintaprosessien kehittäminen -hankkeeseen kuuluu 1.1.2008 voimaan tulleen ulosottoaaren myötä päätökseen saatu ulosottolainsäädännön kokonaisuudistus sekä ulosoton työnkulkujen kehittäminen. Yhdessä sähköisen asioinnin lisäämisen kanssa tällä päästään suuntaamaan henkilöstön työpanosta vaativaan perintään ja erikoisperintään. Vuoden 2008 alusta ulosottopiirien määrä väheni 51:stä 22:een. Laki Valtakunnanvoudinvirastosta (519/2009) annettiin kesäkuussa 2009. Virasto on aloittanut toimintansa vuoden 2010 alussa, jolloin sinne siirtyi oikeusministeriöstä viisi henkilöä ja lääninhallitusten ulosottotehtäviä hoitaneet henkilöt. Vuonna 2010 virastolla oli yhteensä 20 henkilötyövuotta. Virastoon on keskitetty oikeusministeriöstä ja lääninhallituksista ulosottohallinnon operationaaliset tehtävät.
- Konkurssiasiamiehen toimiston työssä jatketaan julkisselvityksen kehittämistä. Konkurssiasiamiehen toimisto osallistuu yhdessä ulosoton erikoisperinnän kanssa viranomaisyhteistyöhön harmaan talouden ja talousrikollisuuden vastustamiseksi. Tuottavuusohjelman henkilötyövuosivähennykset eivät ole koskeneet konkurssiasiamiehen toimistoa.
- Hankkeessa Oikeusaputoimen menettelyjen ja organisaation kehittäminen on oikeusavun hakemismenettelyä kevennetty ja mahdollistettu sähköinen oikeusapuasiointi.⁷⁴ Oikeusaputoimistojen lukumäärä vähenee nykyisestä 52:sta noin 40 vuoteen 2013 mennessä.
- Yleisen edunvalvonnan palvelujen hankkiminen ulkopuolisilta palveluntuottajilta on uuden vuosiin 2012–2015 kohdentuvan valtion tuot-

⁷⁴ *Oikeusapulain muutokset (927/2008) tulivat voimaan 1.12.2009.*

tavuusohjelman toteuttamiseksi valittu uusi tuottavuustoimenpide. Holhoustoimen yleisen edunvalvonnan kunnille kuuluneet tehtävät siirtyivät 42:een valtion oikeusaputoimistoon vuoden 2009 alusta. Toiminnan tuottavuuden parantamiseksi kehitetään myös sähköistä asiointia. Tavoitteena on ottaa käyttöön valtakunnallinen asiankäsitely- ja kirjanpitojärjestelmä.

Hallinnonalan tuki- ja huoltotehtävät -toimenpidekokonaisuus koostuu tietotekniikan palvelutuotannon ja Rikosseuraamuslaitoksen toimialaan kuuluvien eräiden toimintojen kehittämisestä.

- Tietotekniikan palvelutuotannon kehittäminen on niin ikään vuosien 2012–2015 tuottavuusohjelmaan valittu uusi toimenpide. Tietoteknisiä hankintoja on keskitetty Oikeushallinnon tietotekniikkakeskukselle oikeusministeriön hankintastrategian mukaisesti. Hankintoja on keskitetty myös valtion hankintayksikköön Hansel Oy:hyn. Tietotekniikan palveluja ja palveluprosesseja kehitetään. Valtion IT-palvelukeskus tuottaa vastaisuudessa osan hallinnonalan tietoteknisistä palveluista.
- Vankeinhoidon ruokahuolto -hankkeessa on tehty selvitys ruokahuollon ja kanttiinitoiminnan mahdollisesta ulkoistamisesta. Selvityksen mukaan se ei nykyisellä palvelumallilla kuitenkaan toisi sellaisia hyötyjä, jotka puoltaisivat omasta toiminnasta luopumista. Ruokahuollossa pyritään sen sijaan tuottavuussäästöihin vankeinhoidon sisäisillä kehittämistoimilla, lisäämällä vankien omatoimisuutta ruoanvalmistuksessa sekä paikallisesti toteutettavilla muilla tehostamistoimenpiteillä, kun ne on mahdollista toteuttaa kustannuksia lisäämättä.
- Vankien työtoiminnassa ei vankien ohjaamisessa työpisteissä ole odotettavissa rationalisointihyötyjä. Markkinoinnin ja työnhankinnan keskittämällä tai uudelleen järjestelyillä on mahdollista saavuttaa pieniä kustannussäästöjä. Liiketoiminnallisen osaamisen kohentamisella ja olemassa olevien resurssien nykyistä tehokkaammalla käytöllä olisi myös saavutettavissa nykyistä parempi taloudellinen tulos, joka ei kuitenkaan ole työtoiminnassa vankeinhoidon ensisijainen tavoite. Toiminnan osittainen ulkoistaminen on selvittämisen kohde.
- Vankikuljetusten vähentäminen ja kehittäminen -hankkeeseen kuuluvat sekä vanginkuljetusjärjestelmän ja reittien uusiminen että vanginkuljetusten osittainen ulkoistaminen.
- Vankien terveydenhuollon järjestämisestä ovat sosiaali- ja terveystoimi- ja oikeusministeriö ja oikeusministeriö tehneet alustavan virkamiesselvityksen. Sen mukaan vankiterveydenhuollon toimivuus, laatu ja talous sekä hoidon jatkuvuus tulisivat parhaiten turvatuiksi, jos vankiterveydenhuolto olisi osa muuta julkista terveydenhuoltojärjestelmää.

- Päihdekuntoutuksen järjestämisessä on työryhmä selvittänyt myös mahdollisuuksia ulkoistaa vankien päihdekuntoutuspalveluja. Ulkoistaminen voisi lisätä kuntoutuksen jatkuvuutta, mutta toisaalta se tuottaisi lisähaasteita muun muassa laadun valvonnassa ja vankitietojärjestelmän päivityksessä sekä ulkopuolisten turvallisessa liikkumisessa etenkin suljetuissa laitoksissa.
- Vankeinhoidon toimitilojen käytön tehostamiseksi on käynnistetty toimitilastrategian laatiminen.

Oikeusministeriön rakenteiden ja toimintatapojen tehostaminen -toimintapidekokonaisuuteen kuuluu hankkeena

- ministeriön organisaation ja toimintojen kehittäminen. Oikeusministeriön organisaatiosta on vuosina 2005–2007 siirretty hallinnonalan tukijä- ja palvelutehtäviä perustetuille Oikeushallinnon palvelukeskukselle ja Oikeushallinnon tietotekniikkakeskukselle. Ministeriön organisaation tiivistämistä, sisäisen hallinnon keventämistä ja tukitehtävien järjeistämistä jatketaan.

Talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelut kokonaisuuteen kuuluu

- Oikeusministeriön hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen keskittäminen palvelukeskukseen -niminen hanke. Kyseiset palvelut keskitettiin vuoden 2007 alusta lukien Oikeusministeriön palvelukeskukseen. Vuoden 2010 alussa se yhdistettiin osaksi valtiovarainministeriön hallinnonalalle perustettua Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusta. Palvelujen keskittämisen lisäksi uusien, sähköisten toimintaprosessien käyttöönotolla pyritään tuottavuussäästöihin.

3.2.7 Keinot hankkeiden toteuttamiseksi

Oikeusministeriön hallinnonalalle asetettujen tuottavuustavoitteiden saavuttamista tavoitellaan useilla erilaisilla keinoilla. Niille on yhteistä se, että toteuttaminen on aikaa vievää ja että niiden vaikutukset ja samalla tuottavuuspotentiaalin syntyminen näkyvät viiveellä, joskus vasta vuosien kuluessa toteuttamisvaiheen päätyttyä. Yhteistä on myös se, että useissa hankkeissa tuottavuustavoitteisiin pyritään joko lainsäädännön muuttamisen ohella tai muutoin tietotekniikan lisääntyvän käytön ja tietojärjestelmien kehittämisen avulla. Uusien tietoteknisten välineiden kehittäminen ja käyttöönotto vaativat aikaa, ja niiden suunnitellut aikataulut ylittyvät usein.

Hallinnonalan tuottavuusohjelmassa todetaan muun muassa, että tuottavuusohjelman hankkeet tulee kohdentaa, mitoittaa ja ajoittaa siten, että

kehitystyö on vakaata ja hallittua ja että tuottavuusohjelma on nähtävä osana laajempaa kehittämiskokonaisuutta, jolla pyritään hoitamaan tehtävät laadukkaasti ja tehokkaasti. Kaikkien toimenpiteiden tulee ohjelman mukaan tukea sitä, että hallinnonalan perustehtävät suoritetaan aiempaa paremmin. Kun hallinnonalalle annetuille tavoitteille ja niitten toteuttamiskeinoille on asetettu tällaisia reunaehtoja, on tarkastuksen perusteella ilmeistä, ettei tavoitteita ole mahdollista saavuttaa kovin lyhyellä aikavälillä.

Tuottavuuspotentiaalia pyritään luomaan rakenteellisilla ja organisatorisilla muutoksilla, tietotekniikan ja sähköisen asioinnin yhä laajemmalla hyväksi käyttämisellä sekä menettelyjen kehittämällä ja yksinkertaistamisella. Monessa tuottavuushankkeessa ei ole kysymys vain yhden keinon käyttämisestä, vaan niissä yhdistyy kaksi tai useampiakin keinoja. Rangaistusten täytäntöönpanossa on näitä keinoja rangaistuslajien kehittämisen ohella käytetty myös välineenä vankimäärän pienentämiseen, mikä antaisi mahdollisuudet vähentää henkilöstöä ja siten saavuttaa säästöjä.

Valtion tuottavuusohjelma mahdollistaa tehtävien ulkoistamisen välineenä tuottavuushyötyjen saamiselle. Ulkoistamisessa tehtäviä tai toimintoja siirretään valtionhallinnon ulkopuolella olevan tahon hoidettaviksi. Ulkoistaminen on muita keinoja edullisempi tapa lisätä tuottavuutta ja vähentää henkilötöyvuosia niillä hallinnonaloilla, jotka voivat käyttää sitä hyväkseen. Hallituksen linjausten ja valtiovarainministeriön ohjeistuksen perusteella henkilötöyvuosivähennyksestä saatava määrärahan säästö jää hallinnonalan käyttöön vähentämättömänä⁷⁵. Toisaalta ulkoistaminen ei välttämättä vähennä kustannuksia ja voi lisätäkin niitä.

Tehtävien ulkoistamista on mahdollista käyttää keinona oikeusministeriön hallinnonalalla vain hyvin rajallisesti. Pääsyyinä on se, että hallinnonalan tehtävät ovat valtion ydintehtäviä, joihin liittyy julkisen vallan käyttöä ja jotka sen tähden ovat valtion viranomaisten tehtäviä. Asiaa on kuitenkin tutkittu esimerkiksi rangaistusten täytäntöönpanossa sellaisissa tehtävissä, joihin ei liity edellä mainittuja ominaisuuksia. Vankiloiden ruokahuollon järjestämisestä tehdyn selvityksen mukaan ulkoistaminen osoittautui kuitenkin nykyistä kalliimmaksi tavaksi järjestää asia. Myös vankikuljetus on ollut ulkoistamisselvityksen kohteena, mutta tehtävään liittyvä julkisen vallan käyttäminen on muodostunut ongelmaksi esimer-

⁷⁵ VM:n ohje TTS:ien ja TAE:erien laadintamääräysten täydentävät ohjeet henkilötöyvuosien seurannan järjestämiseksi 19.4.2007: "Oman tuotannon asemesta muualta hankittavaksi siirtyvien tehtävien vaikutus henkilöstömäärään luetaan tuottavuusvähennykseksi, jos hankinta tapahtuu kilpailuolosuhteissa toimivilta tuottajilta."

kiksi vartiointiliikkeiden käyttämiselle. Yleinen edunvalvonta on osoittautunut yhdeksi harvoista mahdollisuuksista käyttää ulkoistamista tuottavuussäästöjen aikaansaamiseksi. Hallituksen vuosien 2012–2015 tuottavuusohjelmassa oikeusministeriön hallinnonalalle asettamasta henkilötyövuosien vähentämistarpeesta on suurin osa kohdennettu edunvalvontaan. Tavoite on arvioitu saavutettavan edunvalvontatehtävien hankkimisella ulkoisilta palveluntuottajilta.

Luvussa 2.1 esitetyn taulukon 2 perusteella ovat kirjanpitoyksikkö oikeusministeriön palvelujen ostoon käytetyt euromäärät olleet vuonna 2007 12,8 prosenttia, vuonna 2008 12,9 prosenttia, vuonna 2009 14,7 prosenttia ja vuonna 2010 14,2 prosenttia kirjanpitoyksikön toiminnan kuluista. Kirjanpitoyksikkö Rikosseuraamuslaitoksen prosenttiosuudet toiminnan kuluista olivat vastaavina vuosina 8,8 prosenttia, 9,6 prosenttia, 9,7 prosenttia ja 9,7 prosenttia.

Tarkastusvirasto on 21.1.2011 antamassaan tuloksellisuustarkastuskertomuksessa⁷⁶ katsonut, että toimintojen siirtämisestä ministeriön, viraston tai laitoksen ulkopuolelle, esimerkiksi yhtiöittämisestä, aiheutuva budjettitalouden piiriin kuuluvan henkilöstömäärän pienentyminen pitäisi lukea tuottavuustavoitteiden saavuttamista edistäväksi henkilöstön vähenemiseksi vain siltä osin, kuin ministeriössä, virastossa tai laitoksessa aiemmin hoidettuun tehtävään - - käytetyn henkilöstön määrä tosiasiaassa vähenee edellä tarkoitetun siirron ansiosta. Näin siitäkin huolimatta että valtion tuottavuusohjelmassa on henkilöstön siirtymät budjettitalouden ulkopuolelle luettu vähentämistavoitteen täyttämiseksi. Tarkastusvirasto on kannanotossaan perustellut tätä näkemystään ensinnäkin sillä, että todellisuudessa enimmilläänkin vain tämä määrä voi olla muiden työnantajien käytettävissä, ja toiseksi sillä, että valtiontalous on tällä hetkellä olennaisesti heikommassa tilassa kuin vuonna 2005. Tämän vuoksi tuottavuuden paranisessa euromääräisten säästöjen tulisi korostua⁷⁷. Todettakoon, että tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö ilmoitti olevansa edellä siteeratusta kannanotosta ja sen perusteista eri mieltä kuin tarkastusvirasto.

Valtiovarainvaliokunta on käsitellessään valtion vuoden 2011 talousarvioesitystä ottanut kantaa myös valtion tuottavuusohjelmaan⁷⁸. Valtiova-

⁷⁶ *Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 218/2011.*

⁷⁷ *Tarkastuksen mukaan se, että valtiontalous on - - alijäämäinen, edellyttää huomion kiinnittämistä toiminnan kokonaistuottavuuden aitoon parantamiseen pelkän henkilöstön vähentämisen sijasta.*

⁷⁸ *Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2011. VaVM 53/2010 vp.*

rainvaliokunnan mielestä valtion tuottavuusohjelma on tarpeellinen tulevan työvoimatarpeen ja talouskasvun turvaamiseksi. Tuottavuutta parantavat toimet ovat perusteltuja myös julkisen talouden kestävyysvahvistamiseksi.

Valiokunta on korostanut, että tuottavuuden parantamiseen tähtäävillä henkilöstövähennyksillä on saavutettava aidosti tuottavuuden paranemista. Viimeisimmän Tilastokeskuksen tuottavuustilaston mukaan valtion virastojen ja laitosten tuottavuus on kuitenkin heikentynyt vuonna 2009 edelliseen vuoteen verrattuna.

Valiokunta on todennut, että pelkkä henkilötyövuosien vähentäminen ja toiminnan ulkoistaminen eivät takaa sitä, että työn tuottavuus paranee. Henkilöstöä ei tule vähentää etenkään sellaisessa tilanteessa, jossa henkilövähennykset johtavat valtion tulojen menetyksiin. -- Tehtävien ulkoistaminen voi puolestaan jopa lisätä julkisen sektorin menoja.

Valiokunta on myös todennut, että tietotekniikka antaa edelleen huomattavia mahdollisuuksia tuottavuuden parantamiseen. Myös työtapoihin liittyvän lainsäädännön kehittämistarpeet tulee selvittää. Henkilöstövähennyksiä tehtäessä on myös kiinnitettävä huomiota valtionhallinnon mahdollisuuksiin selviytyä tehtävistään. Valiokunta korostaa, että henkilöstön vähentämiseen on myös varattava riittävästi aikaa, jotta käytännössä on mahdollisuus aitojen tuottavuustoimien suunnitteluun ja toteutukseen.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa oli kiinnitetty huomiota siihen, että Suomen väestömäärä sekä työvoima ovat kasvaneet enemmän kuin tuottavuusohjelmaa käynnistettäessä arvioitiin. Tällöin on vaarana, että valtion henkilöstö on mitoitettu liian pieneksi, jotta se voisi huolehtia asianmukaisesti sille kuuluvista tehtävistä. Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että jatkossa arvioidaan, onko väestömäärän kasvun vuoksi tarpeen muuttaa tuottavuusohjelman mukaisia henkilöstövähennyksiä.

Työn tuottavuutta parannettaessa on myös kiinnitettävä huomiota hyvään henkilöstöpolitiikkaan sekä tekijöihin, joilla parannetaan työssä jaksamista ja työviihtyvyyttä. Näin voidaan valiokunnan mukaan edistää ikääntyneiden jaksamista työelämässä ja vähentää työvoimapulaa.

Käytännön keinot toimialoilla ja niiden alaisissa virastoissa pienentää henkilötyövuosien määrää ovat olleet avoimiksi tulevien virkojen täyttökielto- tai täyttölupamenettely sekä rajoitukset käyttää sijaisia ja määräaikaisia virkasuhteita. Useimmiten näitä on käsitelty tulosneuvottelujen yhteydessä sovittaessa vuosittaisesta resurssitarpeesta. Eräillä toimialoilla, kuten julkisissa oikeusaputoimistoissa, on myös toimipaikkaverkostoa supistettaessa sovittu, että eräät työntekijät hoitavat tehtäviään useammassa kuin yhdessä toimipaikassa.

3.2.8 Valtiovarainministeriön tuki

Hallituksen kehyspäätöksessä 23.3.2006 todetaan, että tuottavuustoimenpiteistä saatavista hyödyistä eli määrärahatarpeen vähenemisestä osa on jätetty hallinnonalojen käyttöön erilaisiin kehittämistoimenpiteisiin ja että osa jää käytettäväksi valtiontalouden kehyyksen tasolla. Päätökseen liittyvän perustelumuistion mukaan hallinnonalan käyttöön jäävä osuus tukee tuottavuutta lisäävien hankkeiden investointien rahoitusta ja muun muassa henkilöstön palkitsemisen ja henkilöstörakenteen kehittämistä. Laskennallisesta säästöstä on hallinnonalojen käyttöön jätetty tämän mukaisesti käynnissä olevan vanhan tuottavuusohjelman kaudella noin 50 prosenttia ja vuosiksi 2012–2015 hyväksytyyn tuottavuusohjelman aikana noin 75 prosenttia lukuun ottamatta sitä, että ulkoistamalla saavutettu säästö on jäänyt täysimääräisesti hallinnonalan käyttöön, kuten luvussa 3.2.7 jo mainittiin. Pääosin laskennalliset säästöt on saavutettu henkilötyövuosivähennyksillä. Lisäksi tuottavuushankkeisiin on ollut käytettävissä erillinen tuottavuuden kehittämiseen tarkoitettu määräraha.⁷⁹

Tuottavuuden edistämisen määräraha

Valtiovarainministeriön pääluokassa olivat tuottavuusohjelman alkaessa määrärahat tuottavuuden edistämiseen ja valtion keskeisten tietojärjestelmähankkeiden kehittämiseen. Nämä määrärahat yhdistettiin momentille 28.40.21 (Tuottavuuden edistäminen) vuoden 2009 talousarviossa⁸⁰. Tietojärjestelmähankkeisiin on osoitettu huomattavasti enemmän määrärahoja kuin muihin tuottavuushankkeisiin (taulukko 5).

TAULUKKO 5. Määrärahat tuottavuuden edistämiseen vuosina 2008–2011 (1 000 €).

	2008	2009	2010	2011	Yhteensä
Tietojärjestelmähankkeet	18 500	14 195	8 754	8 200	49 649
Muut tuottavuushankkeet	11 500	5 000	4 500	5 000	26 000
Yhteensä	30 000	19 195	13 254	13 200	75 649

⁷⁹ Valtiontalouden kehys vuosille 2007–2011: Perustelumuistio. Valtiovarainministeriö 24.3.2006.

⁸⁰ Momentin numerotunnus on 28.70.20 vuosien 2010 ja 2011 talousarvioissa.

Kovin mittaviin toimenpiteisiin ei näillä määrärahoilla siten päästä. Toisaalta määrärahasta on tehty siirtoja monille muille momenteille, esimerkiksi 25.01.03 (Eräiden [oikeushallinnon] virastojen toimintamenot sekä 25.50.20 (vaalimenot).

Vuodesta 2008 lukien on myös tietojärjestelmähankkeiden tukemiseen edellytetty, että valtiovarainministeriön ja asianomaisen ministeriön välillä on solmittu yhteistoimintasopimus tuottavuuden lisäämisestä ja tuottavuushyötyjen toteuttamisesta. Aikaisemmin sitä oli edellytetty vain muissa tuottavuushankkeissa.

Oikeusministeriö on 30.6.2005 laatinut yhteistyösopimukset hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon kehittämistä sekä 22.9.2009 oikeusavun sähköisen asioinnin ja asiankäsittelyn kehittämistä varten. Ensimmäisen sopimuksen myötä perustettiin Oikeushallinnon palvelukeskus hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluja varten. Tarkoitukseen myönnetty määräraha johti 2,85 miljoonan euron toimintamäärärahatason pienenemiseen vuoteen 2011 mennessä vuoden 2005 talousarvioon verrattuna. Jälkimmäinen sopimus on koskenut tiedonhallintajärjestelmien tuottamista ja käyttöönottoa. Tarkoitukseen myönnetyt määrarahat siirrettiin kertamenona valtiovarainministeriön momentilta 28.40.71 (Valtion keskeisten tietojärjestelmähankkeiden kehittäminen) oikeusministeriön momentille 25.10.04 (Oikeusaputoimistojen ja kuluttajariitalautakunnan toimintamenot) sekä valtiovarainministeriön momentilta 28.40.21 (Tuottavuuden edistäminen) siirtona oikeusministeriön momentille 25.10.04 (Oikeusaputoimistojen ja kuluttajariitalautakunnan toimintamenot). Tuottavuuden edistämismäärärahan käyttö edellytti eduskunnan hyväksymää lisätalousarviokäsittelyä. Mahdolliset lisärahoitustarpeet hoidetaan sopimuksen mukaan oikeusministeriön vahvistetun kehyksen puitteissa.

Muita oikeusministeriön hallinnonalan informaatioteknologiahankkeita, joihin on käytetty tuottavuuden edistämismäärärahaa, ovat Oikeusrekisterikeskuksen tietotekniikkaympäristön turvaaminen (1,5 milj. euroa), yksinkertaisten velkomusasioiden käsittelyjärjestelmä, syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten toiminnan ohjausjärjestelmä sekä oikeusavun sähköisen asioinnin kehittäminen. Niihin kuuluu myös vaalitietojärjestelmän kehittäminen (3,3 milj. euroa).

Vuoteen 2011 mennessä oikeusministeriön hallinnonala on saanut tuottavuushankkeisiin valtiovarainministeriöltä yhteensä 10,7 miljoonaa euroa.

Henkilöstömuutoksen tukeminen kehyspäätöksissä

Hallituksen kehyspäätöksissä on vuodesta 2006 lähtien korostettu sitä, että valtio kantaa vastuun henkilöstöstään hyvänä työnantajana ja pyrkii turvaamaan työn jatkuvuuden tuottavuuden parantamishankkeissa. Henkilöstöä tuetaan sijoittumaan uusiin tehtäviin ja tämän edistämiseksi järjestetään valmennusta uuteen työhön siirtymistä varten.⁸¹

Kehyspäätöksessä 8.3.2007 todetaan, että tuottavuusohjelman toteuttamisessa sovelletaan valtioneuvoston 23.3.2006 tekemää muutostilanteiden henkilöjohtamista koskevaa periaatepäätöstä. Sen mukaan tuottavuusohjelmien toteuttaminen sovitetaan palvelussuhteiden turvaamisen, työn jatkuvuuden ja työolosuhteiden kehittymisen tavoitteisiin. Päätöksen mukaan valtioneuvoston tavoitteena on se, että taloudellisilla ja tuotannollisilla perusteilla tapahtuvat irtisanomiset voidaan välttää. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen aloitettua toimintansa tarkistettiin kehyksiä 25.5.2007 tehdyllä päätöksellä. Siinä viitataan edellä mainitun valtioneuvoston 23.3.2006 tekemän päätöksen periaatteisiin.⁸²

Työelämän laadun, innovaatioiden ja tuottavuuden riittäväksi yhteen kytkemiseksi valtiovarainministeriö käynnistää kehyspäätöksen 13.3.2008 mukaan erityisen kehittämishankkeen. Muutosjohtamista tukevaa johdon ja esimiesten valmennusta jatketaan. Myös tässä päätöksessä korostetaan sitä, että tuottavuusohjelmaa ja siihen perustuvia toimenpiteitä valmistellaan yhdessä valtion henkilöstöjärjestöjen ja henkilöstön edustajien sekä henkilöstön kanssa kaikilla hallinnon tasoilla.⁸³

Kehyspäätöksessä 26.3.2009 on mainittu, että tuottavuutta lisäävät toimenpiteet toteutetaan hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen ja ne soviteetaan henkilöstön palvelussuhteen turvaamisen, työn jatkuvuuden ja eläkkeelle siirtymisen myöhentymisen sekä työelämän laadun kehittämisen tavoitteisiin. Mikäli irtisanomisia ei kuitenkaan voida välttää tuottavuustavoitteiden ja -toimenpiteiden seurauksena, on asianomaisen ministeriön ilmoitettava tällaiset tapaukset valtiovarainministeriölle, jotta ne voidaan tarvittaessa saattaa talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsiteltäviksi.⁸⁴

⁸¹ *Valtiontalouden kehykset vuosille 2007–2011. Valtiovarainministeriö 23.3.2006. VM 5/214/2006.*

⁸² *Valtiontalouden tarkistetut kehykset vuosille 2008–2011. Valtiovarainministeriö 25.5.2007. VM 17/214/2007.*

⁸³ *Valtiontalouden kehykset vuosille 2009–2012. Valtiovarainministeriö 13.3.2008. VM 26/214/2008.*

⁸⁴ *Valtiontalouden kehykset vuosille 2010–2013. Valtiovarainministeriö 26.3.2009. VM/514/02.02.00.00/2009.*

Kehyksen tarkistamispäätöksen 25.5.2007 päivätyssä perustelumuiotiossa todetaan, että Valtiokonttoriin perustetaan 1.6.2008 lukien Henkilöstöpalvelut-yksikkö, joka tarjoaa asiantuntijapalveluja ministeriöille, virastoille ja laitoksille niiden henkilöstömuutoksissa. Tämän yksikön yhteyteen perustettiin hallinnonalakohtaisista ja virastotason henkilöstökoordinaattoreista koostuva verkosto. Verkoston tarkoituksena on välittää tietoja, kokemuksia ja hyviä käytänteitä henkilöstömuutoksen toteuttamisesta sekä tukea henkilöstön liikkuvuutta valtionhallinnossa. Valtion virastojen henkilöstömuutosten tueksi on virastoihin nimetty valtioneuvoston päätöksellä henkilöstökoordinaattoreita, joiden tehtävänä on tukea viraston henkilöstömuutosten koordinoimista ja toteutusta. Valtiokonttori tukee virastokoordinaattorien toimintaa muun muassa järjestämällä säännöllisesti muutamia kertoja vuodessa koulutustilaisuuksia koordinaattorien toimintaan liittyvillä aihealueilla.

Oikeusministeriön hallinnonalalle on nimetty kolme henkilöstökoordinaattoria ja virastokoordinaattoreita. Virastokoordinaattori on nimetty Valtakunnanvoudinvirastoon, Länsi-Suomen, Itä- ja Pohjois-Suomen sekä Etelä-Suomen rikosseuraamusalueille, Rikosseuraamuslaitokseen, Valtakunnansyyttäjänvirastoon, Oikeushallinnon tietotekniikkakeskukseen sekä Lahden oikeusaputoimistoon. Tuomioistuimia varten on nimetty yhteinen virastokoordinaattori samoin kuin oikeusapua ja edunvalvontaa varten.⁸⁵

Koordinaattorit ovat tavanneet säännöllisesti kuukausittain, ja kokouksissa on ollut läsnä valtiovarainministeriön edustaja. Verkosto on käsitellyt tuottavuushankkeita, ja keskusteluyhteydestä Valtiokonttorin edustajalta on saatu tukea yhteisten linjausten muotoilemisessa ja ongelmiin ratkaisuja haettaessa. Hallinnonalan koordinaattoriverkoston kautta on myös ajateltu välittyvän virastotasolle henkilöstömuutoshankkeessa esille nostettuja keinoja toteuttaa ja tukea henkilötyövuosivähennyksiä ja niitä mahdollistavia tuottavuutta parantavia toimia virastotasolla.

Oikeusministeriössä tehtyjen haastattelujen mukaan Rikosseuraamuslaitos ja rikosseuraamusalueet ovat käyttäneet Valtion henkilöstöpalvelut -yksikön asiantuntemusta, kun ne ovat panneet toimeen tuottavuusohjelmasta johtuvia henkilöstömuutoksia. Muille toimialoille ja keskusvirastoille yksikkö ja sen tarjoama tuki on sen sijaan jäänyt vieraaksi. Tämä on saattanut johtua siitä, että sitä ei ole tarvittu esimerkiksi, koska henkilöstömuutos oli tapahtunut jo ennen yksikön perustamista tai koska toimialan virastoissa ei ole ollut joko lainkaan tai vain yksittäisiä henkilöstövähenny-

⁸⁵ <http://www.valtiokonttori.fi/Public/default.aspx?nodeid=21438>.

nyksiä. Myös koordinaattoriverkoston tuki on jäänyt vieraaksi virastotalalla lukuun ottamatta Rikosseuraamuslaitosta, jossa tuottavuusohjelman vuoksi on jouduttu toteuttamaan voimakkaita toimenpiteitä. Rikosseuraamusalalla lakkautetaan Kunnunsuon vankila ja vähennetään Pelson vankilan vankipaikkaluku puoleen vuoteen 2012 mennessä. Näiden toimenpiteiden aiheuttamassa henkilöstön uudelleen sijoittamisessa ja siihen liittyvissä toimissa Rikosseuraamuslaitos on käyttänyt Valtiokonttorin henkilöstöpalvelut-yksikön asiantuntija-apua.⁸⁶

Valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin edustajat ovat myös osallistuneet hallinnonalalla järjestettyihin erilaisiin tilaisuuksiin, joissa tuottavuusohjelmaa ja sen taustaa on esitelty virastoille ja henkilöstölle.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö lausuu, että tuottavuusohjelman toimeenpano oikeusministeriön hallinnonalalla on onnistunut varsin hyvin suunnitelmien mukaisesti ja asetetussa henkilötyövuosien vähennystavoitteessa on edetty. Samalla ministeriö toteaa, että tuottavuusohjelman hankekauden keskeneräisyyden vuoksi tulokset ovat vielä suuntaa antavia ja painottuvat esimerkiksi rikosseuraamusalalle, jossa uudistukset ovat pisimmällä. Toimeenpanoa on valtiovarainministeriön mukaan selvästi edistänyt se, että oikeusministeriöllä on ollut aktiivinen suunnittelu- ja ohjausote sekä se, että ohjelma on liitetty normaaliin toiminta- ja taloussuunnitteluun ja kehys- ja budjetti- valmisteluun.

3.3 Tuottavuusohjelman toteutuminen ja toteuttamisedellytykset hallinnonalalla valituilla keinoilla

Tässä luvussa haetaan vastausta tarkastuskysymykseen, joka kuului: Luovatko ne toimenpiteet, jotka oikeusministeriö on valinnut, edellytykset saavuttaa hallituksen tuottavuusohjelmassa hallinnonalalle asetetut tuottavuustavoitteet. Luvussa käsitellään tätä kysymystä koskevan tarkastusaineiston ohella myös tuottavuusohjelman toteutumista hallinnonalalla tarkastuksen tekemisen aikana.

⁸⁶ *Asiaa käsitellään jäljempänä luvussa 3.5.3.*

3.3.1 Tuottavuushankkeiden vaihe ja aikataulu sekä arvioidut henkilötyövuosisäästöt/-vähennykset⁸⁷

Oikeusministeriö on päivittänyt tietoa tuottavuusohjelman mukaisista hankkeista ja niiden tilanteesta useimmiten hankekokonaisuuksittain.⁸⁸ Viimeisin tarkastuksessa käytössä ollut ajantasainen tieto tuottavuushankkeista on jaoteltu hankkeiden toteutusvaiheen perusteella marraskuun 2010 tilanteen mukaisena.⁸⁹

Toteutetut hankkeet

Rangaistusmääräys- ja rikesakkomenettelyn kehittämishankkeessa rikesakkojen konekielinen siirto poliisin järjestelmästä Oikeusrekisterikeskuksen perintäjärjestelmään toteutui vuonna 2006 ja rangaistusmääräysten konekielinen siirto vuoden 2008 alusta lukien. Tallennustyön poisjääminen on tuottanut kuudesta seitsemään henkilötyövuoden työmääräsäästön Oikeusrekisterikeskuksessa sekä säästöjä myös syyttäjälaitoksen kansliatehtävissä. Konekielisen siirto aiheuttaa myös muita tuottavuushyötyjä oikeusministeriön arvion mukaan siksi, että rangaistusmääräykset vahvistetaan yleensä nopeammin ja saadaan näin myös aikaisemmin perintään.

Valtakunnansyyttäjänviraston käsityksen mukaan työmääräsäästöt hankkeesta ovat syyttäjälaitokselle olleet vain vähäiset. Suurin työmäärän säästö on syntynyt ensisijaisesti Oikeusrekisterikeskukselle.

Kirjallinen rikosprosessi tuli voimaan 1.10.2006 ja kevensi menettelyä yksinkertaisissa rikosasioissa. Kirjallista menettelyä käytettiin vuonna 2008 noin 34 prosentissa ja vuonna 2009 noin 35 prosentissa jutuista. Vuonna 2010 syyttäjien esitykset kirjalliseen menettelyyn saavuttivat 40 prosentin tulostavoitteen juttujen määrästä. Menettelyn soveltamisaste on tällä hetkellä valtakunnallisesti niin korkealla tasolla, että sitä ei enää ole mahdollista olennaisesti lisätä. Paikallisesti tämä saattaa vielä olla mah-

⁸⁷ Rikosseuraamusalaa koskevia, tässä luvussa esitettyjä asioita käsitellään jäljempänä luvussa 3.5.

⁸⁸ Esimerkiksi Oikeusministeriön tuottavuusohjelma vuosille 2007–15, päivytyksessä lokakuulta 2009, jota on käytetty edellä myös lähteenä.

⁸⁹ Oikeusministeriön talousyksikössä ministeriön sisäiseen käyttöön laadittu luetelo Oikeusministeriön hallinnon alan keskeiset tuottavuushankkeet, 24.11.2010. Tämä päivitys on ollut osin pohjana luvussa 3.3.1 esitetylle. Osin toteutetut / toimeenpannut hankkeet -ryhmässä on oikeusministeriön mukaan hankekokonaisuuksia ja hankkeita, jotka ovat toimeenpanovaiheessa siten, että kokonaisuus ei ole vielä valmis, koska siihen liittyy eri vaiheissa olevia osia.

dollista.⁹⁰ Osassa suurista käräjäoikeuksista menettelyn käyttö ei ole vielä ollut tilastotietojen mukaan niin laajaa kuin uudistusta käyttöön otettaessa arvioitiin. Osin nämä erot johtuvat käräjäoikeuksien erilaisesta juttukanasta.⁹¹ Uudistus on oikeusministeriön arvion mukaan lyhentänyt käräjäoikeuksien ja syyttäjien istutokäsittelyihin käyttämää aikaa ja vähentänyt istuntojen peruuntumista, mikä myös oli yksi uudistuksessa tavoitteista. Vapautuvaa työpanosta voidaan oikeusministeriön arvion mukaan kohdentaa muiden asioiden käsittelyaikojen lyhentämiseen ja laadun parantamiseen.

Syyttäjälaitoksen henkilöstötarve -työryhmän selvityksessä on todettu, että Valtakunnansyyttäjänviraston mukaan uudistuksen säästövaikutus syyttäjälaitoksessa on 14,9 henkilötyövuotta.⁹²

Eräiden haastattelujen mukaan yhteistyötä tuomioistuinlaitoksen ja syyttäjälaitoksen välillä tulisi entisestään lisätä ja huolehtia käsittelyketjun sujuvuudesta myös oikeusministeriön hallinnonalan sisällä. Syyttäjien laatimia istuntopäiväkokonaisuuksia saatetaan käräjäoikeuksissa jakaa useammille istuntopäiville pelkästään käräjäoikeuksien näkökulmasta esitetyin perustein. Näiden lausumien mukaan ei myöskään kirjallisen rikosprosessin käyttö ole välttämättä täyttänyt tarkoitustaan, jos se ei ole samalla palvellut käräjäoikeuksissa tarpeellisina pidettyjä päämääriä. Tähän on vaikuttanut tarve huolehtia istuntopäivien riittävydestä.

Syyttäjälaitoksen toimintakertomuksessa 2010 todetaan seuraavasti: ”Yksittäisen viraston joidenkin tunnuslukujen arviointiin on otettava mukaan koko prosessiketju, jotta mahdollisen kritiikin tuloksena päästäisiin eteenpäin. Sama koskee jo asemansa vakiinnuttanutta kirjallista menettelyä käräjäoikeuksissa. Tuloskehitystä kaikissa rikosvastuuta toteuttavissa viranomaisissa, poliisi-syyttäjä-tuomioistuimet, olisikin paikallaan tarkastella vielä nykyistä tiiviimmin yhtenä kokonaisuutena, minkä lopputulemat ja vertailutiedot aiempiin vuosiin kuvaisivat oikeusturvan laadun kehitystä.”

Kiinteistöjen kirjaamisasiat siirtyivät 1.1.2010 lukien Maanmittauslaitokselle. Maanmittauslaitokseen siirtyi käräjäoikeuksista 213 ja Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksesta kolme henkilötyövuotta. Käräjäoikeuden siirroista kahdeksan henkilötyövuotta ovat väliaikaisia ja koskevat

⁹⁰ *Syyttäjälaitoksen toimintakertomus 2010.*

⁹¹ *Kirjallinen menettely rikosprosessissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedoksiantoja 102. Virve-Maria Godzinsky. Helsinki 2010.*

⁹² *Syyttäjälaitoksen henkilöstötarve. Lausuntoja ja selvityksiä 2008:20. Oikeusministeriö.*

vain vuosia 2010 ja 2011. Henkilösiirtoja vastaava vähennys tuomioistuinelaitoksen määrärahoista oli noin 7,7 miljoonaa euroa.

Eduskunta on hyväksynyt sille syyskuussa 2010 annetun *sähköistä kiinteistön kauppaa, panttausta ja kirjaamismenettelyä* koskevan hallituksen esityksen 146/2010. Sen mukainen laki maakaaren muuttamisesta (96/2011) on annettu 4.2.2011. Lain voimaan tulosta säädetään erikseen lailla. Kiinteistöjen kirjaamistehtävien siirto Maanmittauslaitokseen merkitsi myös sitä, että sähköisen asioinnin kehittäminen siirtyi sinne. Tämän takia on tuomioistuihin kohdennettua henkilötyövuosivähennystä pienennetty 60:llä.

Oikeusministeriön hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelut keskitettiin vuoden 2007 alusta lukien *Oikeushallinnon palvelukeskukseen*. Se yhdistettiin 1.1.2010 lukien osaksi valtiovarainministeriön hallinnonalalle perustettua Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusta (Palkeet)⁹³. Oikeushallinnon palvelukeskuksen koko henkilöstö (133 henkilötyövuotta) siirtyi samalla Palkeisiin. Palvelujen keskittämislä ja valtionhallinnon uusien talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmien käyttöönotolla pyritään noin 30 prosentin eli 9 miljoonan euron kustannussäästöihin. Osa hyödyistä voidaan realisoida uusien tietojärjestelmien käyttöönoton myötä.

Talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen keskittämislä hallinnonalan omaan palvelukeskukseen tavoiteltu tuottavuushyöty ja henkilötyövuosivähennys osoittautuivat vaikeiksi saavuttaa. Osaksi tämä johtui siitä, että henkilöstö hallinnonalalla oli ja on osittain vieläkin jakautuneena moneen henkilöstömäärältään pieneen yksikköön. Tuottavuusohjelman alkaessa yksikköjä oli noin 300. Osaksi vaikeutta selittää se, että paikallisissa yksiköissä useat työntekijät hoitivat talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä, joten keskittämisestä saatavien tuottavuushyötyjen yhteen laskeminen ja realisoiminen oli hankalaa. Eräillä toimialoilla talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien keskittäminen ei myöskään siitä syystä tuonut tuottavuushyötyjä, että jo sitä ennen sanotut tehtävät oli siirretty aikaisemmin oikeusministeriön hallinnonalalla toimineille maksukeskuksille.

Hankkeiden vuoksi henkilöstöllä ei ollut siirtymävelvollisuutta. Myöskään irtisanomisia ei niiden takia tapahtunut.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö ilmoittaa, että sen viimeisten tietojen pohjalta olisivat oikeus-

⁹³ Tarkastuksessa ei selvitetty siirron vaikutusta Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukselle asetettuihin henkilötyövuositavoitteisiin eikä tarkasteltu muutoinkaan palvelukeskusratkaisujen valmistelua ja vaikutuksia käsillä olevaa laajemmin.

hallinnon palvelukeskuskustannukset Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen yhdistämisen seurauksena vuonna 2011 laskemassa lähes 350 000 eurolla vuoden 2010 tasosta siitä syystä, että palvelumaksut ovat pienentyneet.

Toimeenpanovaiheessa olevat hankkeet

Laki sakon ja rikesakon määräämisestä annettiin 27.8.2010 (754/2010). Lain voimaantulosta säädetään erikseen lailla. Uudistuksessa rangaistusmääräys- ja rikesakomenettely korvataan yhdellä yhtenäisellä menettelyllä, jossa käsitellään poliisin ja muun valvontaa suorittavan virkamiehen päätösvaltaan kuuluvat rikesakkorikkomukset sekä enintään 20 päiväsakolla rangaistavat liikenteeseen liittyvät rikkomukset ja näpistykset. Muut asiat kuuluvat syyttäjän ratkaistaviksi. Lain arvioidaan tulevan voimaan aikaisintaan vuonna 2013 tai 2014 samaan aikaan poliisin uuden tietojärjestelmän (VITJA) kanssa. Oikeusministeriö arvioi menettelyn säästävän noin neljä syyttäjätyövuotta. Toisaalta edellä mainitusta poliisin uudesta tietojärjestelmästä aiheutuu oikeusministeriön hallinnonalalle noin miljoonan euron kustannukset.

Käräjäoikeuksien kehittämistä tarkoittavassa tuottavuushankkeessa tuli 1.1.2010 voimaan *käräjäoikeusuudistus*, jonka mukaan uusi käräjäoikeusverkosto koostuu 27 maakuntapohjaisesta käräjäoikeudesta aikaisempien 51 käräjäoikeuden sijasta. Uudistuksen tavoitteena on myös se, että valtaosassa käräjäoikeuksia on vain yksi kanslia. Viidessä käräjäoikeudessa säilyy kaksi kansliaa, ja kahdessa käräjäoikeudessa seurataan sivukanslioiden toimintaa kolmen vuoden ajan. Vuoden 2011 alusta kanslioita on kuitenkin edelleen 49 paikkakunnalla. Toimintoja keskitetään sitä mukaa kuin käräjäoikeuksille saadaan asianmukaiset toimitilat. Käräjäoikeuksien kanslia- ja istuntopaikkaverkoston supistamisen on osaltaan mahdollistanut se, että tarve henkilökohtaiseen asiointiin ja läsnäoloon oikeudessa on vähentynyt. Kiinteistöjen kirjaamisasiat ovat siirtyneet käräjäoikeuksista Maanmittauslaitokselle, ja sähköinen asiointi on lisääntynyt. Kirjallisessa rikosprosessissa ratkaistaan 35–40 prosenttia kaikista rikosasioista. Käräjäoikeuksien rakenneuudistuksen ja entistä suurempien käräjäoikeusyksiköiden tavoitteena on luoda entistä paremmat edellytykset laadukkaalle lainkäytölle ja tehostaa käräjäoikeuksien toimintakykyä.

Rakenneuudistukseen liittyvä henkilöstön määrän vähentämistavoite on ollut 25 henkilötyövuotta, mikä on oikeusministeriön mukaan saavutettu muun muassa uusien käräjäoikeuksien henkilöstörakenteen määrittelyllä. Lisääntyneet summaariset asiat ovat kuitenkin samalla vaatineet lisäresursseja. Käräjäoikeuksien rakenneuudistuksen jatkototeutuksessa tulee

varmistaa se, että verkoston toimintakyky säilyy, ja luoda samalla henkilöresurssien uudelleen kohdentamisvaraa. Kun verkoston uudistuksen toteuttaminen edellyttää uusien toimitilojen rakentamista toiminnan keskittämiseksi suunnitellulla tavalla, on tuottavuussäästö mahdollista määrittellä oikeusministeriön mukaan täysimääräisesti vasta sen jälkeen.

Muutoksenhakua käräjäoikeudesta hovioikeuteen muutettiin 1.1.2011 voimaan tulleella oikeudenkäymiskaaren muutoksella (650/2010). Muutoksen myötä käräjäoikeuden päätöksestä tehdyn valituksen laajamittainen käsittely hovioikeudessa edellyttää tietyissä asioissa hovioikeuden myöntämää jatkokäsittelylupaa. Ministeriö arvioi, että tämän menettelyn käyttöön ottaminen vapauttaa hovioikeuksien voimavaroja noin 500 valitusasian verran vuodessa. Tavoitteena on näin säästyvällä työllä nopeuttaa kaikkien asioiden käsittelyaikoja ja parantaa laatua sekä kohdentaa voimavaroja uudelleen. Oikeusministeriössä uudistuksen arvioidaan vähentävän myös syyttäjien työtä, sillä 20–25 prosentissa hovioikeuksiin tulevista rikosasioista ei tämän arvion mukaan myönnettäisi jatkokäsittelylupaa. Syyttäjälaitoksen tehokkuushyödyksi on arvioitu 4–5 henkilötyövuotta.

Hallinnon oikaisuvaatimusmenettelyn kehittämishankkeessa vahvistettiin oikaisuvaatimusjärjestelmän asemaa ja merkitystä oikeusturvakeinona 1.8.2010 lukien, jolloin tulivat voimaan hallintolain (581/2010) ja hallintolainkäyttölain muutokset (582/2010). Uuden sääntelyn arvioidaan tehostavan oikaisuvaatimusten käsittelyä hallinnossa ja johtavan paremmin perusteltuihin oikaisuvaatimuspäätöksiin. Sen arvioidaan tuovan hallinnolle myös kustannussäästöjä ja vähentävän päätöksistä tehtävien valitusten määrää sekä nopeuttavan asioiden käsittelyä. Menettelysäännösten tarkentamisen arvioidaan tehostavan hallintotuomioistuinten resurssien käyttöä. Arviota tuottavuushyödyistä ei ministeriön mukaan ole kuitenkaan vielä tehtävissä.

Syyttäjälaitoksen organisaation ja toimintaprosessien kehittämisessä on jatkettu syyttäjänvirastojen yhdistämisiä ja palvelutoimistojen määrän vähentämistä. Kun paikallisia syyttäjänvirastoja oli 78 vuonna 1997, oli niitä syyttäjälaitoksen organisaatiouudistuksen jälkeen 1.4.2007 lukien 15 ja palvelutoimistojen 50. Vuoden 2011 alusta lukien syyttäjänvirastoja on 13 ja palvelutoimistojen 27⁹⁴. Rakenneuudistusta jatketaan edelleen. Sillä pyritään vähentämään vuosina 2007–2011 yhteensä 36 henkilötyövuotta hallinnollisissa ja kansliatehtävissä. Uudistuksen myötä syyttäjälaitoksen toimistohenkilökunnan määrää on vuodesta 2005 lukien vähennetty 32 henkilötyövuodella.

⁹⁴ Oikeusministeriön asetus 375/2010.

Oikeusministeriössä hoidettujen *tuki- ja palvelutehtävien siirtäminen Oikeushallinnon palvelukeskukselle ja Oikeushallinnon tietotekniikkakeskukselle* vähensi henkilöstösiirtojen vuoksi ministeriön henkilöstömäärää noin neljänneksellä. Ministeriön henkilötyövuosivähennystavoitteesta 16 henkilötyövuotta kohdennettiin samalla palvelukeskuksille.

Ulosottoimen operationaalisten tehtävien siirtämisen yhteydessä Valtakunnanvoudinvirastolle ministeriön henkilöstöstä kuusi henkilötyövuotta siirrettiin tähän uuteen virastoon.

Ministeriön organisaation tiivistämistä, sisäisen hallinnon keventämistä ja tukitehtävien järjeistämistä jatketaan, ja niillä tavoitellaan 12 henkilötyövuoden säästöä kehyskaudella. Vuoden 2009 lopussa asetettiin niin sanottu Synergia-hanke, jonka toimikausi päättyy vuoden 2011 lopussa.

Osin toteutetut / toimeenpannut hankkeet

Saatavan oikeudellisen perinnän kehittämishankkeessa tuli 1.6.2010 voimaan laki oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta (362/2010). Lainmuutos mahdollistaa *tiedoksiantomenettelyn joustavoittamisen* muun muassa puhelintiedoksiannolla siten, että tiedoksi annettavan asiakirjan sisältö voidaan antaa tiedoksi kertomalla sen sisältö vastaanottajalle puhelimitse. Lainmuutos lisää tuomioistuimen mahdollisuuksia antaa tiedoksiannon toimittaminen asianosaisille erityisesti summaarisissa velkomusasioissa.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 5.11.2010 annetun lain muutos tuli voimaan 1.12.2010 (924/2010), ja sillä mahdollistettiin entistä joustavammin asiakirjojen tiedoksianto sähköisenä viestinä. Haastehakemus, haaste sekä sähköisenä viestinä lähetettävä tuomioistuimen toimituskirja ja muu oikeudenkäyntiasiakirja voidaan lain muutoksen jälkeen allekirjoittaa koneellisesti. Riidattomien velkomusasioiden sähköinen asiointi on näin mahdollistunut.

Riidattomien velkomusasioiden käsittelyn kehittämiseen tähtäävä tuomioiden sähköinen toimittaminen toteutui, kun lainsäädäntö oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä tuli voimaan 1.12.2010⁹⁵. Laissa tarkoitettu tietojenkäsittely on toteutettava viiden vuoden kuluessa lain voimaantulosta, mutta oikeusministeriö voi päättää, että oikeushallinnon viranomainen liittyy oikeushallinnon valtakunnalliseen tietojärjestelmään tätä ajankohtaa myöhemmin, kuitenkin viimeistään 30.11.2017.

Sähköisen asioinnin kehittämisen tarkoituksena on parantaa tuomioistuinelaitoksen palvelua ja tavoitettavuutta. Sähköisen asioinnin lisääminen

⁹⁵ Muun muassa laki oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä (372/2010).

summaarisissa asioissa tehostaisi käräjäoikeuksien toimintaa ja vastaisi käräjäoikeuksiin kohdistuviin säästövaatimuksiin. Sähköisen asioinnin kehittämisessä on tavoitteena lisätä sähköisesti vireille pantujen asioiden osuutta nykyisestä noin 50 prosentista 85 prosenttiin. Säästöä syntyisi käräjäoikeudessa siitä, että haastehakemuksia ei enää tarvitsisi kirjata erikseen tietojärjestelmään ja että prosessi käräjäoikeudessa sekä sen ja asiakkaan välillä tapahtuisi sähköisellä asiakirjalla. Riidattomien velkomusasioiden ja muiden summaaristen asioiden sähköisen asioinnin arvioitiin haastatteluissa tulevan käyttöön 1.6.2011 lukien.

Tässä uudessa järjestelmässä käräjäoikeus tuottaisi ja tallentaisi ratkaisun sähköisenä valtakunnalliseen ratkaisutietojärjestelmään (tuomiorekisteri). Käräjäoikeuden ei tarvitsisi enää tuottaa erikseen toimituskirjaa täytäntöönpanoa varten, sillä ulosotto saisi täytäntöönpanoperusteen suoraan tuomiorekisteristä.

Maksu tuomioistuimen suoritteesta oli tarkoitus periä jo hakemusvaiheessa. Perustuslakivaliokunta otti tähän kielteisen kannan⁹⁶ käsitellessään hallituksen esitystä tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun lain muuttamisesta (HE 143/2010 vp.). Perustuslakivaliokunnan lausunnon vaikutuksesta riidattomien saatavien perintään ei ole tässä vaiheessa tietoa.

Hallituksen esityksessä ehdotettiin myös tuomioistuinten asiakkailta perittävien maksujen alentamista, kun sähköisen asioinnin ansiosta asian käsittely tehostuu ja sen seurauksena kulut asian käsittelystä pienenevät. Alempi oikeudenkäyntimaksu olisi myös omiaan tekemään sähköisestä asioinnista houkuttelevamman kuin perinteinen paperinen menettely. Sähköisen asioinnin käytön lisäämiseksi ehdotettiin, että oikeudenkäyntimaksu olisi 25 % nykyistä pienempi niissä yksipuolisella tuomiolla ratkaistuissa oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 3 §:n mukaisissa summaarisissa riita-asioissa, joissa tiedot haastehakemuksesta on toimitettu asiointiliittymää hyödyntäen suoraan käräjäoikeuden tietojärjestelmään. Muulla tavalla vireille tulleissa asioissa eli käytännössä paperimuotoisella haastehakemuksella käräjäoikeuteen toimitetussa asiassa perittävä oikeudenkäyntimaksu olisi sama kuin nykyisin. Nämä muutokset toteutuivatkin lailla tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun lain muuttamisesta (1213/2010), joka tuli voimaan 1.1.2011.

Myös ulosotossa suunnitellaan sähköisen asioinnin lisäämistä verkkopalveluihin pohjautuvalla sähköisellä palvelulla. Sähköistä asiointia on

⁹⁶ *PeVL 35/2010 vp. – HE 143/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 26.10.2010.*

suunniteltu kehitettäväksi julkisen oikeusavun sähköisessä asioinnissa toteutettujen ratkaisujen pohjalta. Säästöä ulosotossa syntyisi oikeusministeriön arvion mukaan siitä, että sen tietojärjestelmään ei enää tarvitsisi tallentaa manuaalisesti hakemuksen ja täytäntöönpanoperusteen tietoja. Säästöt eivät kuitenkaan arvion mukaan olisi alkuvaiheessa merkittäviä, koska päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus jouduttaneen tarkastamaan kirjaamisen yhteydessä.

Kokoonpanojen keventäminen ja menettelyjen kehittäminen hallinto-oikeuksissa -hankkeessa ovat säännökset hallinto-oikeuden päätösvaltaisuudesta kevennetyssä kokoonpanossa tulleet voimaan 1.10.2006⁹⁷. Hallinto-oikeudet ovat ottaneet kevennetyt kokoonpanot käyttöön arvioidussa laajuudessa. Uudistuksen on arvioitu vähentävän hallinto-oikeuksien henkilötyövuositarvetta kuudella henkilötyövuodella.

Hallintolainkäyttötoimikunnan Hallintolainkäytön tasotyöryhmä on antanut mietinnön tehtävien jaosta hallintotuomioistuinten kesken⁹⁸. Työryhmä ehdottaa sekä valituslupamenettelyn laajentamista hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen että hallinto-oikeuksien käsittelemien asioiden hajauttamista kaikkiin tai useimpiin hallinto-oikeuksiin niissä asiaryhmissä, joissa jollakin hallinto-oikeudella on nykyisin yksinomainen toimivalta valitusten käsittelemiseen.

Myös Hallintolainkäyttötoimikunnan Prosessityöryhmä on antanut mietintönsä⁹⁹. Työryhmä esittää, että oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädettäisiin uusi laki, joka korvaisi nykyisen hallintolainkäyttölain ja olisi nykyistä täsmällisempi ja informatiivisempi.

Verovalituspäätösten sähköistä tiedoksiantoa veronsaajien oikeudenvallontayksikköön on selvitetty ja menettely on otettu käyttöön hallinto-oikeuksissa 1.9.2010¹⁰⁰.

Oikeusministeriössä on asetettu suunnittelu- ja toteutusprojekti ulkomaalaisasioiden käsittelyn kehittämiseksi hallintotuomioistuimissa sen jälkeen, kun Maahanmuuttovirastossa on vuonna 2009 otettu käyttöön ulkomaalaisasioiden sähköinen asiankäsittelyjärjestelmä (UMA). Järjestelmän tarkoituksena on siirtyä kaikille viranomaisille yhteiseen sähköiseen

⁹⁷ *Laki hallinto-oikeuslain muuttamisesta annettu 21.7.2006 (675/2006).*

⁹⁸ *Tehtävien jako hallintotuomioistuinten kesken. Hallintolainkäytön tasotyöryhmän mietintö. Mietintöjä ja lausuntoja 78/2010. Oikeusministeriö.*

⁹⁹ *Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö. Mietintöjä ja lausuntoja 4/2011. Oikeusministeriö.*

¹⁰⁰ *Verovalituspäätösten sähköinen tiedoksianto. Sähköisen asioinnin automatisointi hallinto-oikeuksista Veronsaajien oikeudenvallontayksikköön. Mietintöjä ja lausuntoja 38/2010. Oikeusministeriö.*

asiankäsittelyjärjestelmään. Oikeusministeriön projektin, jonka tulee suunnitella ja ottaa käyttöön tietojen ja asiakirjojen siirto UMAsta hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmiin, määräaika päättyi 31.3.2011.

Hallintotuomioistuinten asiakirjahallinnan, raportoinnin ja sähköisen asioinnin kehittämistä selvittänyt työryhmä¹⁰¹ on ehdottanut muun muassa asioiden käsittelyketjun prosesseja tehostavien hälytysjärjestelmien sekä täyssähköisen asiakirjakierron luomista.

Heinäkuussa 2010 on asetettu hallintotuomioistuinten mittaristotyöryhmä, ja sen toimikausi päättyi 31.12.2011. Sen tehtävänä on laatia ehdotus eri asiaryhmien vaatimaa työmäärää kuvaaviksi mittareiksi sekä suunnitella käsittelyaikojen seuranta tehostavia muutoksia asianhallintajärjestelmiin (hälytysjärjestelmä). Työryhmän tulee myös arvioida sähköisen lainkäyttömenettelyn hyödyntämistä hallintotuomioistuimissa (sähköinen asiakirjakierto).

Sähköisen asioinnin kehittämällä ja sähköisen asiakirjakierron käyttöönotolla mahdollistetaan joutuisaa käsittelyä ja luodaan edellytyksiä välttää päällekkäistä työtä.

Ulosottoimen ja konkurssivalvonnan organisaation ja toimintaprosessien kehittämishankkeella on vähennetty 110 henkilötyövuotta vuosina 2005–2008. Ulosoton henkilötyövuosivähennystavoite oli 109. Henkilötyövuodet ovat tämän jälkeenkin jonkin verran vähentyneet.

Henkilötyövähennyksen mahdollisti maaliskuun alusta vuonna 2004 voimaan tulleet mittavat muun muassa ulosottolain (nykyisin ulosottokaaari) ulosottomenettelyä koskevat muutokset. Samaan aikaan otettiin käyttöön ulosoton sähköinen tietojärjestelmä (ULJAS). Suuri osa lainmuutoksista oli yhteydessä tämän valtakunnallisen tietojärjestelmän käyttöön ottamiseen. Uusi tietojärjestelmä mahdollisti ulosottoasian vireillepanon missä ulosottopiirissä tahansa. Velkoja voi hakea ulosottoa jättämällä hakemuksensa jollekin paikalliselle ulosottoviranomaiselle tai sähköisesti suoraan ulosoton tietojärjestelmään, ja kaikki saman velallisen ulosottoasiat koottiin tästä lähtien määrätulle ulosottomiehelle. Hänellä on käsiteltävänä olevassa asiassa toimivalta periaatteessa koko maan alueella. Uusi tietojärjestelmä lisäsi sähköisen asioinnin mahdollisuuksia. Tietojärjestelmän ohella ulosotossa on kehitetty työmenetelmiä, mikä on mahdollistanut vähentää henkilöstöä. Niistä henkilötyövuosivähennyksistä, jotka tehtiin näiden uudistusten myötä vuosina 2005–2006, hyväksyttiin 68 tuottavuusohjelman kokonaisvähennystavoitteen toteutumaksi.

¹⁰¹ *Asiakirjahallinnan, raportoinnin ja sähköisen asioinnin kehittäminen hallintotuomioistuimissa. Mietintöjä ja lausuntoja 30/2010. Oikeusministeriö.*

Ulosoton organisaatiota on kehitetty siten, että ulosottopiirien määrä on vähentynyt 51:stä 22:een vuoden 2008 alusta ja Valtakunnanvoudinvirasto on perustettu vuoden 2010 alusta. Ulosottolainsäädännön kokonaisuudistus saatettiin loppuun ulosottokaaren voimaan tulemisen myötä 1.1.2008.

Tapahtuneilla muutoksilla on oikeusturvan tasoa ja velallisen suojaa pystytty parantamaan samanaikaisesti perintätuloksen kanssa. Vastaisuudessa on tarkoitus lisätä sähköistä asiointia ja muita sähköisiä välineitä, kuten ottamalla käyttöön yksinkertaisten velkomusasioiden kehittämisen yhteydessä mainittu tuomiorekisteri. Konkurssivalvonnan ja ulosoton yhteistyötä ollaan tiivistämässä edelleen, ja toimipaikkaverkostoa on tarkoitus edelleen harventaa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Valtakunnanvoudinvirasto toteaa, että ulosottoon käsiteltäviksi saapuvista 2,6–2,7 miljoonasta asiasta tulee sähköisesti jo tällä hetkellä 90 prosenttia. Tuomiorekisterin käyttöönotto ja ulosottohakemuksen lähettäminen verkossa eivät näin ollen tuo enää merkittäviä lisäsäästöjä ulosottoon.

Oikeusaputoimen menettelyjen ja organisaation kehittämisessä kevennettiin oikeusavun hakemismenettelyä ja mahdollistettiin sähköinen asiointi oikeusapulain 19.12.2008 hyväksytyllä muutoksella (927/2008), joka tuli voimaan 1.12.2009. Sähköisessä asiointissa hakemuksen oikeusavun saamiseksi voi tehdä oikeusaputoimistoon Internetissä. Sähköistä järjestelmää käytetään myös tuomioistuimissa oikeudenkäyntiavustajan ja puolustajan palkkioista ja kulukorvauksista päätettäessä sekä niiden maksatuksessa. Yhtenäinen sähköinen asiakirjapohja mahdollistaa myös yksityisille asiamiehille tehtävien oikeusapupäätösten keskittämisen vähemmän ruuhkaisiin toimistoihin.

Samassa yhteydessä hyväksyttiin valtion oikeusaputoimistoista annetun lain muutos (929/2008). Muutoksella poistettiin käsitteet sivutoimisto ja sivuvastaanotto sekä mahdollistettiin se, että oikeusaputoimistolla voi olla tarvittaessa useampia kuin yksi toimipaikka. Oikeusapupiiri irrotettiin hoivioikeuspiireistä, jotka aikaisemmin olivat olleet oikeusapupiireinä. Oikeusapupiiri tulee muodostettavaksi vastaisuudessa oikeusapupalveluiden alueellisen tarpeen mukaisesti, ja ne määrätään oikeusministeriön asetuksella. Nämä muutokset tulivat voimaan 1.2.2009. Näillä muutoksilla tuetaan toimistoverkoston kehittämistä ja oikeusaputoimistojen lukumäärän pienentämistä. Tavoitteena on vähentää toimistoja vuoteen 2013 mennessä 52:sta 40:een.

Sähköinen asiointi ja asiankäsitely hyödyttävät oikeusaputoimistoja, tuomioistuimia ja valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusta siten, että oikeusministeriössä arvioidaan niissä saatavan yhteensä 10–14 henkilötyövuoden vähennys. Oikeusaputoimistojen lukumäärän vähentämisellä, oikeusapuasioinnin sähköisellä käsittelyprosessilla, yksityisille

asiamiehille tehtävien oikeusapupäätösten keskittämisellä, virkarakenteen kehittämällä ja palvelukeskusuudistuksen vaikutuksilla tavoitellaan yhteensä 35 henkilövuoden vähentämistä.

Oikeusavun sähköisen asioinnin ja sen mahdollistamiseksi oikeusavun ratkaisupyyntöjen käsittelyyn ja palkkioiden maksuun kehitetyn sähköisen asianhallintajärjestelmän Romeon käyttöönotto ei ole sujunut ongelmitta. Sähköinen asiointi tuli kahden kuukauden viiveellä oikeusaputoimistojen laajamittaiseen käyttöön. Tuomioistuinten oli tarkoitus tulla Romeo-asianhallintajärjestelmän käyttäjiksi toukokuussa 2010 ja sitten 15.9.2010 lukien, mutta käyttöönotto on edelleen viivästynyt.

Romeo-asianhallintajärjestelmä on herättänyt tuomioistuinlaitoksessa vahvaa kritiikkiä. Sen mukaan järjestelmän käyttöön ottaminen ei hyödytä tuomioistuimia lainkaan vaan päinvastoin. Tuomioistuimet ovat todenneet, että Romeo-järjestelmää on suunniteltu ilman tuomioistuinlaitoksen edustusta, jolloin tietoa järjestelmän vaikutuksista tuomioistuinten toimintaan ei ole suunnitteluvaiheessa ollut, eikä sitä ole muutoinkaan hankittu. Tämä on johtanut siihen, että Romeo lisää tuomioistuimissa työtä nykytilanteeseen verrattuna ja vaikeuttaa työnkulkua. Kehitys ei ole tuottavuusohjelman periaatteiden mukaista eikä edistä tuottavuuden kasvua. Syynä ongelmiin on se, että Romeo on erillinen oikeusavun asianhallintajärjestelmä, jossa tehdään oikeusapua koskevat päätökset. Tuomioistuimissa säilyy pääasioiden käsittelyä varten omat asianhallintajärjestelmänsä eikä Romeo-järjestelmä keskustele näiden kanssa. Tarvittavat tiedon siirrot järjestelmien välillä on tehtävä manuaalisesti. Riittävien määrärahojen puute on esitetty tuomioistuimille syyksi tällaiseen ratkaisuun. Tuomioistuimet ovat lisäksi tuoneet esille järjestelmän käyttöönoton suunnittelun ja ohjeistuksen puutteet. Järjestelmää on esitetyn arvostelun vuoksi pyritty korjaamaan useaan otteeseen, mutta tilanne ei ole näillä toimilla olennaisesti muuttunut.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö toteaa, että alaluvussa kerrotuilla toimenpiteillä saavutettuja hyötyjä olisi syytä esitellä kertomuksen kannanotoissa esitettyä laajemmin. Luonnoksessa käydään läpi tarkemmin lähinnä Rikosseuraamuslaitoksen hankkeiden tuloksia. Muita toteutuneiden tai osittain toimeenpantujen tuottavuustoimenpiteiden hyötyjä ei ole tarkemmin esitelty kannanottojen tasolla. Näin annetaan väärä kuva, että kyse olisi ainoastaan aikaansaadusta merkittävästä tuottavuushyödyistä hallinnonalalla, vaikka näin ei ole.

Tämän valtiovarainministeriön palautteen johdosta on syytä todeta, että tarkastuksen tavoite oli selvittää, miten tuottavuusohjelmaa on oikeusministeriön hallinnonalalla toimeenpantava, ja luovatko ne toimenpiteet, jotka on valittu, edellytykset saavuttaa hallituksen tuottavuusohjelmassa hallin-

nonalalle asetetut tuottavuustavoitteet. Tämän lisäksi haettiin vastausta kysymykseen siitä, millaisia vaikutuksia tuottavuusohjelman toteuttamisella on ollut hallinnonalan perustehtäviin. Kun koko hallinnonala ei ollut ollut mahdollista ottaa tarkastelun kohteeksi, valittiin rikosseuraamusala tässä suhteessa yleistä tarkemman tarkastelun kohteeksi. Tämän vuoksi rikosseuraamusalan tuottavuushankkeiden ja -toimenpiteiden vaikutusta on käsitelty kertomuksen kannanotoissa myös kertomuksen luonnosvaiheessa esitetyssä laajuudessa.

Suunnitteluvaiheessa olevat hankkeet

Vakuutusoiikeuden toiminnan kehittämisen ja tehostamisen tavoitteena oikeusturvan tasoa heikentämättä lyhentää asioiden käsittelyaikoja. Tähän pyritään muuttamalla henkilöstörakennetta ja kokoonpanoja sekä kehittämällä lainkäyttöprosesseja, asioiden valmistelua ja muita menettelytapoja.

Hallituksen esitys vakuutusoiikeuslain muuttamisesta annettiin eduskunnalle 3.12.2010¹⁰². Vakuutusoiikeuslakia ehdotettiin muutettavaksi muun muassa siten, että määrättyissä asioissa vakuutusoiikeuden ratkaisukokoonpanoja kevennetään luomalla nykyisten kolmi- ja viisijäsenisten kokoonpanojen rinnalle yhden tuomarin kokoonpano sekä yhden tuomarin ja lääkärjäsenen muodostama kokoonpano. Lakia ehdotettiin muutettavaksi myös niin, että lainkäyttöasioita ei kaikissa tapauksissa olisi välttämätöntä ratkaista muodollisessa istunnossa, jossa kaikki ratkaisuun osallistuvat jäsenet ovat samanaikaisesti läsnä. Yksimielisissä asioissa ratkaisu olisi mahdollista tehdä ratkaisukokoonpanoon kuuluvien jäsenten yksiselitteisten kirjallisten kannanottojen perusteella. Tarkoituksena olisi kuitenkin säilyttää pääsääntönä, että asiat ratkaistaan varsinaisessa istunnossa. Lakiin ehdotettiin lisättäväksi nykyisin valtioneuvoston asetuksessa olevat tarkemmat säännökset esittelijän kelpoisuudesta toimia ratkaisukokoonpanon jäsenenä. Lakiin ehdotettiin lisättäväksi myös säännös lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittamisesta ratkaisupäivään ja vakuutusoiikeuden velvollisuudesta antaa muutoksenhakijalle tiedot asian vireilletulosta, arvioidusta käsittelyajasta, kirjallisen ja suullisen selvityksen huomioon ottamisesta sekä ohjeet lisäselvityksen toimittamiseksi.

Yleisen edunvalvonnan ostopalveluiden ja sähköisen asioinnin kehittäminen kuuluu toisen tuottavuusohjelmakauden eli vuosien 2012–2015 tuottavuusohjelman tuottavuushankkeisiin. Näiden tehtävien siirtyessä kunnilta oikeusministeriön hallinnonalalle oikeusaputoimistojen tehtäviksi

¹⁰² HE 281/2010 vp. Hallituksen esitys on rauennut.

virkoja perustettiin 505, joista täytettiin 490. Edunvalvonnalle toisessa tuottavuusohjelmassa suunnatusta 90 henkilötyövuoden säästövelvoitteesta on etupainotteisesti vähennetty 35 henkilötyövuotta. Tavoitteena on ostopalvelujärjestelmän avulla toteuttaa loput säästövelvoitteesta. Asiaa arvioimaan on asetettu työryhmä. Valtakunnallinen asiantuntijajärjestelmä on tarkoitus saada käyttöön vuonna 2011.¹⁰³

Myös *tietotekniikan palvelutuotannon* kehittäminen -hanke kuuluu toisen, vuosien 2012–2015 tuottavuusohjelman tuottavuushankkeisiin. Tuottavuustavoite on vähentää 13 henkilötyövuotta. Tavoitteen toteuttamiseen liittyy sekä Valtion IT-palvelukeskuksen perustamisen myötä tapahtuva valtionhallinnon IT-toimintojen uudelleenjärjestely sekä yhteisen infrastruktuurin käyttöönotto oikeushallintoon, mitä on suunniteltu yhdessä Valtion IT-palvelukeskuksen kanssa.¹⁰⁴

3.3.2 Toteutuneet henkilötyövuosivähennykset hallinnonalalla ja tilanne eri toimialoilla

Taulukkojen 6 ja 7 tiedot vuodelta 2011 perustuvat ennusteeseen ja arviointiin kyseisen vuoden henkilötyövuosimäärästä ja toteutuneista henkilötyövuosisäästöistä.

Oikeusministeriön hallinnonalalla vuoden 2010 loppuun mennessä toteutuneet henkilötyövuodet ja vuoden 2011 tavoite näkyvät taulukossa 6. Sarakkeessa Ero 2010–2011 miinusmerkki luvun edessä merkitsee, että tuottavuusohjelman yläraja on alitettu sanotun luvun verran ja luku ilman etumerkkiä tarkoittaa, että sanotun luvun verran on jäljellä tuottavuusohjelman ylärajan saavuttamiseen.

¹⁰³ Vuosien 2012–2015 tuottavuusohjelma on rajattu tarkastuksen ulkopuolelle.

¹⁰⁴ Sama.

TAULUKKO 6. Oikeusministeriön hallinnonalan toteutuneet henkilötyövuodet vuosina 2005–2010 ja tavoite vuonna 2011.¹⁰⁵

Toimiala	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ¹⁰⁶	2011 ¹⁰⁷	Ero 2010 – 2011	TAE 2011 ¹⁰⁸
Ministeriö	396	300	247	246	254	244	239	5	239
Palvelukeskukset (vuodesta 2010 OTTK ¹⁰⁹)		170	231	232	235	105	90	15	94
Eräät virastot	84	84	87	86	85	84	81	3	81
Tutkimuslaitokset	30	29	32	33	33	34	32	2	32
Tuomioistuimet	3 515	3 494	3 483	3 461	3 470	3 249	3 194	55	3 194
Oikeusapu	461	487	487	488	476	454	449	5	449
Yleinen edunval- vonta					490	524	538	-14	499
Ulosottolaitos	1 463	1 401	1 355	1 327	1 300	1 311	1 357	-46	1 314
Syyttäjälaitos	548	546	515	540	529	536	554	-18	530
Rangaistusten täytäntöönpano	3 204	3 123	3 147	3 101	3 049	2 961	2 904	57	2 902
Yhteensä	9 701	9 633	9 584	9 514	9 921	9 502	9 438	64	9 334

¹⁰⁵ Taulukko 6 perustuu seuraaviin oikeusministeriössä laadittuihin taulukoihin: 20.12.2010 päivätty tuottavuusohjelman seurannassa käytetty niin sanottu liite 11 Tuottavuusohjelman htv-vähennysten seuranta, oikeusministeriön hallinnonala, talousarvioesityksen 2011 mukainen ja OM:n tuottavuusohjelmaan perustuvat htv-tavoitteet ja -toteumat 2005–2011, 15.9.2010/taly ja OM:n kehusehdotukseen sisältyvät henkilötyövuosimuutokset (Oikeusministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2012–2015. Toiminta ja hallinto. 3/2011.) sekä Tulosneuvottelukierroksen 2011 yhteenvedo, htv-kehitys ja tuottavuustavoitteet, 8.3.2011.

¹⁰⁶ Luvut ovat vuoden 2010 toteutuneita henkilötyövuosia ja perustuvat oikeusministeriön taulukkoon Tulosneuvottelukierroksen 2011 yhteenvedo, htv-kehitys ja tuottavuustavoitteet, 8.3.2011.

¹⁰⁷ Tuottavuusohjelman (OM) yläraja.

¹⁰⁸ Luvut ovat oikeusministeriön realistisena pitämä arvio siitä, kuinka paljon henkilöstöä voidaan toimintamäärärahoilla palkata.

¹⁰⁹ Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus.

Ottamatta huomioon yleistä edunvalvontaa henkilötyövuosien arvioidaan vähentyvän vuodesta 2005 vuoteen 2011 (TAE 2011) 866:lla eli noin 8,9 prosenttia. Tästä vähentymästä kiinteistöjen kirjaamisasioiden siirtyminen Maanmittauslaitokselle ja hallinnonalan palvelukeskuksen siirtyminen koko valtion yhteiseen palvelukeskukseen kattavat 349 henkilötyövuotta.

Verrattaessa valtion tuottavuusohjelman vuoden 2011 ja TAE 2011 lukuja on TAE 2011 suurempi kuin tuottavuusohjelma ainoastaan palvelukeskusten toimialalla ja kokonaisuutena TAE 2011:n luku on noin 100 (noin 11 %) pienempi kuin tuottavuusohjelmassa.

Valtiokonttorin työnantajan henkilöstötietojärjestelmän (Tahti)¹¹⁰ mukaan hallinnonalan 31.12.2010 toteutuneet henkilötyövuodet olivat 9 502 henkilötyövuotta, kun toteutunut henkilöstömäärä oli 9 499 henkilöä. Valtion vuoden 2010 talousarvioesityksessä oikeusministeriön hallinnonalan henkilöstömäärä oli 9 472.

Valtiokonttorin ylläpitämän valtion raportointipalvelun Netran hallinnonalan talousjohdon vuodelta 2010 olevan raportin mukaan oikeusministeriön hallinnonalalla oli 9 518,37 henkilötyövuotta. Laskennallinen tavoitetaso oli laskelmassa 9 384,37 henkilötyövuotta. Toteumaprosentiksi on näin tullut 98. Henkilötyövuositavoitetason toteumaprosentti on laskettu vertaamalla toteutuneita henkilötyövuosia.

Eri lähteistä saatavissa luvuissa on siten eroja. Kokonaisuuden kannalta ne ovat kuitenkin niin pieniä, ettei niillä ole merkitystä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa oikeusministeriö tuo esille, että eri yhteyksissä ja eri käyttötarkoituksiin tuotettujen lukujen vertaaminen toisiinsa ei ole ongelmatonta. Esimerkiksi talousarvioehdotuksessa esitetyt henkilötyövuosimäärät pohjautuvat esitykseen seuraavan vuoden määrärahoiksi, kun taas kesken kalenterivuoden esitetyt arviot asianomaisen vuoden toteutuneesta henkilötyövuosimäärästä pohjautuvat ennusteeseen.

Lisäksi oikeusministeriön mukaan erityisesti tuottavuusohjelman alkuvaiheessa, jolloin Valtiokonttorin Tahti-järjestelmä ei toiminut luotettavasti, henkilötyövuositoteumia jouduttiin arvioimaan useiden eri lähteiden jonkin verran ristiriitaisten tietojen perusteella. Osittain tästä johtui se, että eri ajankohtien taulukoissa esitetyt henkilötyövuosiluvut ja -arviot voivat poiketa toisistaan.

Taulukossa 7 on esitetty henkilötyövuosivähennystavoite ja -toteuma eri toimialoilla sekä eri vuosien henkilötyövuosivähennys yhteensä koko hallinnonalalla. Sarakkeessa Jäljellä 2011 vähennyksen yhteismäärä on ministeriön mukaan 67 henkilötyövuotta suurempi kuin hallinnonalan koko-

¹¹⁰ Tahti: vuonna 2010 toteutuneet henkilötyövuodet, sähköpostitieto 28.2.2011.

naistavoite (yläraja) edellyttää. Kysymys on ministeriön mukaan varmuusmarginaalista, jolla taulukon 7 pohjana olevan OM:n tuottavuusohjelmaan perustuvat htv-tavoitteet ja -toteumat 2005–2011 -nimisen taulukon laatimisaikaan 15.9.2010 on pyritty varmistamaan se, että hallinnonalalle tuottavuusohjelman mukaan asetettu henkilötyövuosien yläraja toteutuu. Huomattakoon, että taulukossa 7 sarakkeen 2011 tiedot perustuvat tuolloin vuoden 2010 toteutumasta tehtyyn ennusteeseen, kun taas sarakkeen 2010 luvut ovat kyseisen vuoden toteumatietoja. Näistä syistä sarakkeen Jäljellä 2011 luvut eivät vastaa sarakkeessa 2011 olevia lukuja.

TAULUKKO 7. Oikeusministeriön hallinnonalan henkilötöyvuosivähennystavoite ja toteumat.^{111 112}

Toimiala	Tavoite	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Jäljellä 2011 ¹¹³
Oikeusministeriö	- 12		- 2	- 4	- 4	- 6	- 12	- 8
Palvelukeskukset vuodesta 2010 OTTK ¹¹⁴	- 12				- 5	- 8	- 12	- 2
Eräät virastot	- 3		- 2	- 3	- 3	- 3	- 3	- 2
Tutkimuslaitokset	- 1					- 1	- 1	- 2
Tuomioistuimet	- 154		- 12	- 35	- 78	- 129	- 154	- 64
Oikeusapu	- 35		- 2	- 7	- 13	- 26	- 35	- 5
Yleinen edun- valvonta ¹¹⁵								0
Ulosottolaitos	- 109	- 68	- 76	- 86	- 98	- 105	- 109	0
Syyttäjälaitos	- 36		- 2	- 7	- 14	- 27	- 36	0
Rikosseu- raamuslaitos	- 323		- 90	- 117	- 158	- 243	- 323	- 55
Vuosittainen htv-vähennys		- 68	- 118	- 73	- 114	- 175	- 137	- 138 jäljellä yhteensä

Oikeusministeriössä katsotaan sängen yleisesti näiden lukujen valossa, että hallinnonalalla on hyvät edellytykset päästä sille valtion tuottavuusoh-

¹¹¹ Taulukko 7 perustuu seuraaviin oikeusministeriössä laadittuihin taulukoihin: 20.12.2010 päivätty tuottavuusohjelman seurannassa käytetty niin sanottu liite 11 Tuottavuusohjelman htv-vähennysten seuranta, oikeusministeriön hallinnonala, talousarvioesityksen 2011 mukainen ja OM:n tuottavuusohjelmaan perustuvat htv-tavoitteet ja -toteumat 2005–2011, 15.9.2010/taly ja OM:n kehusehdotukseen sisältyvät henkilötöyvuosimuutokset (Oikeusministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2012–2015. Toiminta ja hallinto. 3/2011) sekä Tuulosneuvottelukierroksen 2011 yhteenvedo, htv-kehitys ja tuottavuustavoitteet, 8.3.2011.

¹¹² Taulukossa 7 on esitetty kunkin vuoden kohdalla vuosittain kumuloituva henkilötöyvuosivähennys.

¹¹³ Vuodeksi 2011 jäävä vähennystavoite ennusteen 2010 perusteella laskettuna.

¹¹⁴ Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus.

¹¹⁵ Henkilötöyvuosivähennystavoite vasta tuottavuusohjelmassa 2012–2015.

jelmassa asetettuun henkilötyövuosivähennykseen sekä henkilötyövuosien tavoiteltuun kokonaismäärään vuonna 2011. Eräillä toimialoilla on ollut kuitenkin nähtävissä, että henkilöstön eläkkeelle siirtyminen on jonkin verran hidastunut tuottavuusohjelmaa laadittaessa olleisiin arvioihin verrattuna. Tämä vaikuttaa myös henkilötyövuosivähennystavoitteiden saavuttamiseen.

Hallinnonalalle kuuluvissa tehtävissä on tapahtunut sellaisia muutoksia, jotka vaikuttavat henkilötyövuosiin. Yleisen oikeusavun tehtävät siirtyivät kunnilta tuottavuusohjelman aikana hallinnonalan uusiksi tehtäviksi, joiden hoitamiseksi perustettiin yhteensä 505 uutta virkaa. Kiinteistöjen kirjaamisasiat siirtyivät samana aikana Maanmittauslaitokselle, ja sinne siirrettiin siinä yhteydessä pääosin käräjäoikeuksista 216 virkaa, joista kahdeksan vain väliaikaisesti.

Eduskunnan lausumien ja asioiden ruuhkautumisen takia hallinnonalalle on perustettu joko pysyviä tai määräaikaisia virkoja, mikä on merkinnyt joko pysyvää tai väliaikaista henkilötyövuosien lisäystä. Näitä ovat esimerkiksi hallinto-oikeuksien pysyvät ja määräaikaiset virat lastensuojeluasioiden ja turvapaikka- ja autoverovalitusten käsittelyyn, vakuutusoiden ja markkinaoikeuden ruuhkien purkamiseen suunnatut määräaikaiset henkilöresurssit sekä rikosseuraamusalalle vankeuslain voimaantulon vuoksi tulleet pysyvät henkilötyövuosilisäykset. Muita esimerkkejä ovat ne syyttäjälaitoksen pysyvät resurssit, jotka on tarkoitettu lisäämään syyttäjien osallistumista esitutkintaan, sekä määräaikaiset lisäresurssit Ruanda- ja WinCapita-oikeudenkäynteihin sekä lisäykset talousrikosten ja harmaan talouden torjuntaan. Kaikista näistä ja muista ¹¹⁶ ns. perustelluista henkilötyövuosimuutoksista ei ole vielä olemassa selvyyttä tai päätöstä siitä, miten ne vaikuttavat valtion tuottavuusohjelman hallinnonalalle asettamaan henkilötyövuosikattoon, eikä siten tietoa siitä, sisältyvätkö ne tuottavuusohjelman vähennystavoitteeseen.

Toinen seikka, mikä vaikeuttaa tuottavuusohjelman vaikutusten arviointia henkilötyövuosiin, on ollut hallinnonalan määrärahojen yleinen taso. Useilla sen toimialoista on määrärahojen niukkuuden vuoksi jätetty täyttämättä virkoja tai tehtäviä. Tämä on tosin mahdollistanut henkilötyövuosivähennykset eräillä toimialoilla tuottavuusohjelmaan nähden aika-aulullisesti etujassa, mutta samalla niiden toteuttaminen ei ole voinut olla suunnitelmallista, eivätkä ne ole johtuneet tuottavuushyötyjen mahdollistamiseksi tehdyistä toimenpiteistä ja niiden vaikutuksista.

¹¹⁶ Muita perustelluja henkilötyövuosimuutoksia seurataan myös tuottavuusohjelman htv-vähennysten seurantaan tarkoitatussa liitteessä 11.

Kolmas tuottavuusohjelman ja henkilötyövuosien välisen suhteen määrittämiseen liittyvä vaikeus on haastattelujen mukaan tuottavuusohjelman eri tuottavuushankkeiden ja henkilötyövuosivähennysten yhteys. Haastateltavat ovat ministeriötasolla olleet käytännöllisesti katsoen yksimielisiä siitä, että on mahdotonta sanoa tarkasti, minkä verran tehdyistä henkilötyövuosivähennyksistä tai tuottavuussäästöistä on aiheutunut tietystä tuottavuushankkeesta. Useilla toimialoilla on samanaikaisesti meneillään enemmän kuin yksi tuottavuushanke. Hankkeiden aikataulut ovat erilaiset, ja niiden todelliset vaikutukset ovat nähtävissä eri aikoina ja todennäköisesti pitkän ajan kuluttua. Hankkeiden vaikutukset voivat myös liittyä toisiinsa siten, että tuottavuushyötyjen realisoituminen voi olla sidoksissa jonkin toisen hankkeen toteutuksen onnistumiseen ja sen tuottamaan tulokseen.

Lisäksi oikeusministeriön edustajat ovat haastatteluissa tuoneet yleisesti esille vaikeuden erottaa ja pitää erillään tuottavuusohjelman vaikutukset muun hallinnonalalla käynnissä olleen ja olevan kehityksen vaikutuksista.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö toteaa, että käsitys siitä, että vielä ei olisi selvyyttä tai päätöstä siitä, miten niin sanotut perustellut henkilötyövuosimuutokset vaikuttavat tuottavuusohjelmassa hallinnonaloille asetettuun henkilötyövuosikattoon, on virheellinen. Tuottavuusohjelman toteutus on lähtenyt siitä, että lisäykset eivät ole ohi tuottavuusohjelman. Ministeriön tehtävänä on toteuttaa lisäyksiä vastaavat vähennykset hallinnonalallaan uudelleenkehennyksin. Tämä on linjattu useaan kertaan talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsitteilyssä.

Oikeusministeriö, palvelukeskukset, eräät virastot sekä tutkimus ja kehittäminen, ml. tietotekniikka

Oikeusministeriöön on hallinnonalan tuottavuusohjelmassa kohdistettu viimeisimpien, käytettävissä olevien tietojen mukaan yhteensä 12¹¹⁷ henkilötyövuoden vähennys, josta on toteutettu taulukon 7 mukaan kuusi vuoden 2010 loppuun mennessä. Valtion vuoden 2011 talousarviossa vähennystavoitteeksi on asetettu yhdeksän henkilötyövuotta.

Ministeriön tasolla on ollut käynnissä niin sanottu Synergia-niminen hanke, jossa on kartoitettu ja käyty läpi ministeriön omia työprosesseja. Erityisesti huomio on ollut ministeriön tukiprosesseissa ja niiden suhteessa palvelukeskukseen, jotta voitaisiin realisoida ne tuottavuushyödyt, joita

¹¹⁷ Joissakin tiedoissa vähennystavoitteeksi on esitetty 14 henkilötyövuotta.

talous- ja henkilöstöhallinnon tukitehtävien keskittäminen palvelukeskukseen on mahdollistanut.

Synergia-hankeen hallinnointi on ministeriön hallintoyksikössä. Tuottavuussäästöjen aikaansaamiseksi hanke on tärkeimpiä ministeriön omassa ohjelmassa. Hallintoyksikkö on hoitanut ministeriön omaa tuottavuusvähennyshanketta yhdessä talousyksikön kanssa. Hallintoyksikkö oli mukana palvelukeskuksen muodostamisessa erityisesti henkilöstöhallintoasioissa ja seurasi tuottavuushyödyn toteutumista. Kun hanke siirtyi tuottavuusohjelman osaksi, myös seuranta siirtyi sen yhteyteen. Hallintoyksikön seurannan aikana päästiin 220 henkilötyövuoden vähennystavoitteessa 100:n ja 200:n välille ja arvio oli, että noin 150 henkilötyövuoden vähennys olisi hyvin saavutettavissa. Nyt kun palvelukeskus on siirtynyt osaksi valtion yhteistä palvelukeskusta, eikä seurattavaa virastoa enää ole, jatketaan palvelukeskuksen perustamisen vaikutusten seurantaa hallinnonalalla. Tämä tapahtuu työprosessien ja niiden tarkoituksenmukaisuuden seurantana. Erityisesti pyritään kohdentamaan huomiota vielä mahdollisesti olevien turhien työvaiheiden ja kahdenkertaisen työn karsimiseen niin, ettei palvelukeskukseen siirtynyttä työtä enää tehtäisi hallinnonalan virastoissa.

Hallintoyksikkö on organisoitunut hallinnonalalle asetetun henkilöstömuutoshankkeen, jonka tehtävänä on ollut luoda ne periaatteet, joilla henkilöstön siirrot toteutetaan, ja toteuttaa sopeuttamistoimia. Hankkeessa seurataan vastaisuudessakin tuottavuusohjelman ja sopeuttamistoimien henkilöstövaikutuksia ja osallistutaan niiden hoitamiseen.

Sen jälkeen kun oikeusministeriön palvelukeskus on perustamisensa jälkeen yhdistynyt valtionhallinnon yhteiseen palvelukeskukseen, on tältä osin jäljellä olevaa henkilötyövuosivähennystavoitetta suunnattu Oikeushallinnon tietotekniikkakeskukseen. Tästä 12 henkilötyövuoden tavoitteesta on vuoden 2010 lopussa toteutunut kahdeksan henkilötyövuoden vähennys taulukon 7 mukaan.

Hallintoyksikön tulosohjauksessa ovat Onnettomuustutkintakeskus, jolta ei ole vaadittu henkilötyövuosivähennyksiä, ja tietosuojavaltuutetun toimisto, jonka yhden henkilötyövuoden vähennystavoite on käytännössä toteutunut. Perimmäinen syy tähän on kuitenkin ollut määräraha-kehysten supistuminen. Vähennys onkin toteutettu jättämällä vapautuneita virkoja täyttämättä. Tämän vuoksi toimiston henkilötyövuosimäärä on tällä hetkellä pienempi kuin tuottavuusohjelma edellyttäisi.

Vuonna 2007 laaditun Oikeusministeriön tutkimusstrategian 2007–2012¹¹⁸ mukaan hallinnonalan ainoan sektoritutkimuslaitoksen Oikeuspo-

¹¹⁸ Oikeusministeriön tutkimusstrategia 2007–2012. Toiminta ja hallinto 2007:21. Oikeusministeriö.

liittisen tutkimuslaitoksen toimintaa tulee vahvistaa ja laajentaa. Laitokselle on tuottavuusohjelman alkaessa asetettu yhden henkilötyövuoden vähennystavoite. Taulukossa 7 esitetyn henkilötyövuosivähennystoteuman ja jäljellä vuonna 2011 olevasta määrästä esitetyn tiedon mukaan henkilötyövuosia on vähennetty yhdellä, mutta jäljellä vuonna 2011 olisi vielä kahden henkilötyövuoden vähennys.

Tuomioistuinlaitos

Taulukossa 7 on tuomioistuinlaitoksen henkilötyövuosivähennystavoite esitetty 154:ksi. Sanotun taulukon mukaan vuoteen 2010 mennessä tavoitteesta on toteutunut 129. Näin vuoden 2011 tavoite olisi 25 henkilötyövuotta. Taulukon 7 pohjana olevassa oikeusministeriön taulukossa on lisäksi kohta "jäljellä 2011", jonka mukaan tuolloin olisi vähennyksestä jäljellä vielä 64 henkilötyövuotta. Valtion talousarvion mukaan tuomioistuinlaitoksen tuottavuusohjelmasta johtuva henkilötyövuosivähennystavoite vuonna 2011 on 25.

Tahtin mukaan tuomioistuinlaitoksen henkilötyövuosimäärä 31.12.2010 oli 3 249¹¹⁹, kun heinäkuun 2010 tilanteen pohjalta oikeusministeriössä laaditun ennusteen mukaan määräksi arvioitiin 3 258. Vuoden 2009 toteutuneesta henkilötyövuosimäärästä vähennys on 212 henkilötyövuotta¹²⁰, mikä sisältää kiinteistön kirjaamisasioiden siirtoon liittyneet henkilötyövuosisiirrot Maanmittauslaitokselle.

Oikeusministeriössä tehdyissä haastatteluissa, jotka kaikki tapahtuivat ennen vuoden 2010 Tahti-tietojen valmistumista, esitettiin arvioita siitä, että erityisesti tuomioistuinlaitoksessa olisi ongelmia saavuttaa sille asetetut henkilötyövuosivähennykset vuoden 2011 loppuun mennessä. Sen sijaan tuomioistuinlaitoksen tuottavuushankkeiden katsottiin synnyttävän aitoja tuottavuushyötyjä mainittua pitemmällä aikavälillä ja mahdollistavan siten henkilötyövuosivähennyksiä.

Kun tuottavuusohjelman toteuttaminen ja seuranta on kytketty normaaliin tulosneuvotteluprosessiin, tapahtuvat myös henkilötyövuosivähennykset näiden keskustelujen pohjalta. Tuomioistuinlaitoksessa sovitaan vuosittain henkilötyövuosimäärästä tilanteen mukaan ja vähennyksiä tehdään niissä tuomioistuimissa, joissa se on mahdollista joko työtilanteen ja/tai henkilöstön ikä- ja virkarakenteen perusteella. Näin tuottavuusohjelma ei ole varsinaisesti yksittäisissä neuvotteluissa esillä, vaan henkilötyövuosivähennysten mahdollisuutta tarkastellaan kunkin tuomioistuimen

¹¹⁹ Tahti: vuonna 2010 toteutuneet henkilötyövuodet, sähköpostitieto 28.2.2011.

¹²⁰ Edellä taulukko 6.

reaalisen tilanteen pohjalta. Kaikissa niissä tuomioistuimissa, joissa henkilötyövuosivähennykset tulisivat kyseeseen, ne eivät ole olleet mahdollisia esimerkiksi henkilöstön ikärakenteen tai tuomareiden erityisaseman takia.

Kysymyksiä tuottavuusohjelmasta ja sen toteuttamisesta käytännössä on ministeriöhaastattelujen mukaan käsitelty tulosneuvottelun ohessa erilaisissa, säännöllisesti järjestettävissä tapaamisissa, kuten sektorineuvotteluissa ja virastopäällikköpäivillä. Tällaisen käsittelyn tuloksena virastot eivät kuitenkaan ole esittäneet tuottavuusohjelmaa tukevia ja sitä toteuttavia toimia.

Tuomioistuinlaitoksessa on henkilötyövuosia tähän mennessä voitu vähentää luonnollisen vaihtuvuuden avulla. Vähennykset ovat kohdistuneet määräaikaiseen henkilökuntaan tai avustavaan vakinaisen henkilökuntaan, kuten kanslian toimistosuhteisiin.¹²¹ Käräjäoikeuksissa on myös vähennetty kärjäviskaalien ja tuomioistuinharjoittelua suorittavien notaarien virkoja. Notaarien virkojen vähennykset ovat pääosin johtuneet kiinteistöjen kirjaamisasioiden siirtymisestä Maanmittauslaitokselle. Vähennykset eivät ole siten kohdistuneet vakituiseen lainkäyttöhenkilökuntaan, eikä tällaista tilannetta ole näköpiirissä. Oikeusministeriön laskelmien mukaan esimerkiksi käräjäoikeuksissa on vuonna 2010 ollut enemmän tuomarin virkoja kuin koskaan aikaisemmin.

Henkilötyövuositavoitteiden saavuttamista on osaltaan vaikeuttanut se, että henkilökunnan eläkkeelle siirtyminen on jonkin verran hidastunut siitä, mitä tuottavuusohjelmaa hallinnonalalla laadittaessa arvioitiin. Yleiset pyrkimykset pidentää työuraa ovat osaltaan vaikuttaneet tähän, ja tuomioistuinlaitoksessa on oltu aikaisempaa pidempään töissä. Uusimman, vuosien 2011–2014 kehyspäätöksen mukaan hallitus tukee työurien pidentämistä osana tuottavuusohjelmaa siten, että tuottavuusohjelman toteutumisen seurannassa voidaan henkilötyövuosien kokonaismäärässä jättää vuodesta 2010 lähtien huomiotta se henkilötyövuosimäärä, joka aiheutuu eläkeikänsä jälkeen työuraansa jatkavien työntekijöiden työpanoksesta.¹²²

Tulosneuvotteluissa sovitulla henkilötyövuosivähennyksillä on yhteys niissä sovittaviin tuottavuustavoitteisiin. Määräaikaisia tuomarinvirkoja vähennettäessä tuomioistuimet esittävät sitä vastaavia alennuksia ratkaisumäärätavoitteisiin sen mukaan, minkä verran yksi tuomari keskimäärin

¹²¹ Poikkeuksena ovat olleet työntekijöiden omasta halusta tapahtuneet irtisanomiset, joita tehtiin siinä yhteydessä, kun kiinteistöjen kirjaamisasiat siirtyivät Maanmittauslaitokselle.

¹²² Valtiontalouden kehukset vuosille 2011–2014. Valtiovarainministeriö 30.3.2010. VM/2202/02.02.00.00/2009.

voi vuoden aikana käsitellä juttuja. Myös käsittelyaikataivoitteita on samasta syystä pidennetty.

Tuottavuustoimenpiteiden toteuttamiselle tuomioistuinlaitoksessa asettaa erityisiä haasteita se, että käytössä olevat asianhallinta- ja muut tietojärjestelmät ovat teknisesti vanhentuneita ja saavuttaneet elinkaarensa pään. Niille ei ole myöskään enää saatavissa tarvittavaa tukea. Jotta useilla tuottavuushankkeilla aikaan saatavissa olevat tuottavuushyödyt voitaisiin hyödyntää mahdollisimman hyvin, olisi vanhentuneet järjestelmät uusittava. Se on aikaa vievää ja kallista. Haastattelujen mukaan tuomioistuinlaitoksen nykyisessä määrärahatilanteessa se on erityisen haasteellista, ja hallinnonalan tiukka määrärahatilanne vaikeuttaakin tuottavuushankkeiden etenemistä, erityisesti tietojärjestelmien kehittämistä.

Käräjäoikeusverkoston uudistamiseen liitetyt tuottavuushyödyt eivät ole vielä toteutuneet, koska monet toimitilakysymykset ovat vielä avoimia. Alkuperäistä suunnitelmaa toimipaikoista ja yhdistyneiden käräjäoikeuksien toimimisesta samoissa tiloissa ei ole kyetty täysin toteuttamaan. Toisaalta ministeriössä on arvioitu, että vielä nykyistä pidemmälle menevä keskittäminen saattaisi olla uudesta käräjäoikeusverkostosta saatujen kokemusten pohjalla mahdollista. Valtion toimitilastrategiaa on pyritty toteuttamaan oikeustalokonseptin kehittämällä yhdessä Senaatti-kiinteistöjen kanssa. Toimitilakustannukset ovat suuri osa tuomioistuinlaitoksenkin toimintamenoista, mutta niiden vuosittaista nousua ei ole enää kokonaisuudessaan voitu kattaa määrärahan lisäyksillä. Kun esimerkiksi tuomioistuinten istuntosalit ovat paikoin vajaakäytössä, pyritään oikeustalokonseptilla löytämään keinoja parantaa toimitilojen käytön tehokkuutta ja hillitä toimitilakustannusten kasvua. Erilaisten tilojen tarvetta tuomioistuimissa pyritään entistä tarkemmin kartoittamaan ja suunnittelemaan. Lisäksi ministeriössä pyritään laatimaan sellaisia kokonaisuuksia, jossa hallinnonalan virastoja saataisiin mahdollisimman paljon sijoitetuksi yhteen paikkaan, jolloin voitaisiin hyödyntää tästä saatavia synergiaetuja.

Valtion tuottavuusohjelmassa hallinnonaloille jätettyä niin sanottua uudelleenkohdentamisvaraa ei haastattelujen mukaan käytännössä ole voitu käyttää sille määritellyyn tarkoitukseen eli resurssien uudelleen kohdentamiseen ja tuottavuutta lisääviin toimiin. Se on kuitenkin helpottanut toimialan tilannetta sille kuuluvien tehtävien hoitamisessa verrattuna siihen, jos määrärahoja olisi täysimääräisenä pienennetty henkilötöyvuosivähennyksiä vastaavalla osuudella.

Oikeusavun tuottavuusohjelman mukainen henkilötyövuosivähennystavoite oli 35 henkilötyövuotta. Tavoitteesta on taulukon 7 mukaan vuonna 2010 toteutunut 26. Jäljellä on sen mukaan viiden henkilötyövuoden vähennys, minkä valtion talousarvio vuodeksi 2011 myös asettaa. Vähennyksen jäljellä oleva määrä vuonna 2011 on taulukossa 7 laskettu vuoden 2010 toteutuneita henkilötyövuosia koskevan ennusteen mukaan aikana, jolloin toteumaluku ei ollut vielä tiedossa. Vuoden 2010 toteumaluvun mukaan jäljellä on vielä yhdeksän henkilötyövuoden vähennys. Tahti mukaan oikeusavun ja yleisen edunvalvonnan henkilötyövuosimäärä 31.12.2010 oli 946 henkilötyövuotta.¹²³

Tehtyjen haastattelujen mukaan oikeusavun määrärahoihin ei ole saatu muun muassa toimitilavuokrien nousua vastaavia lisäyksiä. Tämän vuoksi on määrärahatilanne toimialalla ollut erityisesti vuosina 2009 ja 2010 vaikeasti hallittavissa. Siirtyviä eriä on jouduttu käyttämään menojen katteeksi, eikä niillä ole enää voitu paikata määrärahavajausta. Vaikka oikeusaputoiminta on nettobudjetoitua, ei sekään ole enää tukenut taloudenpitoa. Kun yleisen edunvalvonnan tehtävät siirtyivät oikeusaputoimelle, on sekin syönyt haastattelujen mukaan olemassa olleita määrärahoja. Noin kymmenen henkilötyövuoden vähennykset sekä vuonna 2009 että vuonna 2010 onkin ennen muuta sanellut määrärahatilanne.

Mikäli henkilötyövuosivähennystä vastaava määrärahojen osuus olisi täysimääräisenä vähennetty hallinnonalan ja toimialan määrärahoista, olisi tilanne haastattelujen mukaan toimialalla vieläkin vaikeampi. Tämä uudelleenkohdentamisvara, joka jätettiin hallinnonaloille valtion tuottavuusohjelman mukaan käytettäväksi resurssien uudelleen kohdentamiseksi ja tuottavuutta lisäävien toimien mahdollistamiseksi, on helpottanut toimialan tilannetta sille kuuluvien tehtävien hoitamisessa ja niitä varten tarpeellisten voimavarojen ylläpitämisessä. Uudelleenkohdentamisvaraa ei kuitenkaan ole ollut käytettävissä sille valtion tuottavuusohjelmassa määritellyssä tarkoituksessa.

Alustavan suunnitelman mukaan henkilötyövuosivähennykset oli tarkoitus kohdentaa kokonaan toimistohenkilöstöön, koska toimialan tuottavuushankkeet, erityisesti sähköiseen asiointiin siirtyminen mutta myös toimistojen yhdistäminen suuremmiksi yksiköiksi, vapauttavat tämän henkilöstöryhmän työpanosta. Määrärahatilanteen tiukkuus on kuitenkin johtanut siihen, että myös oikeusavustajia on jouduttu – vuonna 2010 ensimmäisen kerran – vähentämään. Tuottavuusohjelman määrärahavähennyk-

¹²³Tahti: vuonna 2010 toteutuneet henkilötyövuodet, sähköpostitieto 28.2.2011.

set ovat tapahtuneet ja niitä vastaavat henkilötöyvähennykset on jouduttu tekemään aikana, jolloin toimialan tuottavuushankkeet eivät vielä ole olleet valmiita, eikä myöskään niiden mahdollistamaa tuottavuushyötyä ole voinut syntyä. Haastattelulausunnon mukaan ei henkilötöyvävuosien kohdentamisessa oikeusaputoimistoihin ole tästä syystä päästy myöskään kokonaisuutena ottaen tarpeelliseen suunnitelmallisuuteen, vaan vähennykset on ollut kohdennettava sinne, missä ne ovat olleet esimerkiksi eläkkeelle siirtymisen perusteella mahdollisia. Henkilötöyvävuosivähennykset on toistaiseksi voitu toteuttaa luonnollisen vaihtuvuuden avulla.

Henkilötöyvävuosivähennysten haasteina oikeusaputoiminnassa on laaja toimistoverkosto, joka edelleenkin osittain koostuu suhteellisen pienistä yksiköistä, vaikka toimistoja on jo useamman vuoden aikana yhdistetty suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Lisäksi henkilöstön, erityisesti oikeusavustajien, määrän vähentämisellä on vaikutus toimialan tulokertymään. Sama koskee myös toimistojen yhdistämistä, koska se samalla myös supistaa verkostoa.

Toinen erikoispiirre on se, että julkisen oikeusavun palvelujen saamiseksi asiakkaat voivat kääntyä myös yksityisten lakimiesten ja asianajajien puoleen. Näin ollen julkiset oikeusaputoimistot ovat kilpailutilanteessa yksityiseen sektoriin nähden. Yksityisille oikeusavustajille maksettavien korvausten määrä on useiden vuosien ajan jatkuvasti kasvanut.

Toimialan tuottavuushankkeina ovat toimistoverkoston karsiminen ja suurempien yksiköiden luominen sekä ennen muuta sähköisen oikeusapuasioinnin mahdollistuminen. Sähköinen asiointi on ollut mahdollista 1.3.2010 lukien, jolloin se tuli oikeusaputoimistoissa täysimittaiseen käyttöön. Tuomioistuimissa oikeusapuasioiden sähköinen käsittely on viivästynyt uuden Romeo-asianhallintajärjestelmän vaikeuksien takia.¹²⁴

Tuottavuushankkeista saatavaa tuottavuushyötyä on haastattelujen mukaan vaikeaa ennakolta arvioida. Esitetyn arvion mukaan se on nähtävissä viimeistään 3–4 vuoden kuluttua. Edellä mainittujen oikeusaputoimen erityispiirteiden lisäksi niiden lopulliseen syntymiseen vaikuttavat myös yleisen edunvalvonnan vakiintuminen oikeusaputoimistojen rutiiniksi sekä edunvalvonnassa niin sanotulla uudella tuottavuusohjelmakaudella tehtävät ratkaisut. Siirtymävaiheessa edunvalvonta on vienyt huomattavan osan oikeusaputoimistojen johtajien työpanoksesta. Tuottavuushankkeiden vaikutuksen arviointia hankaloittaa myös se, että toimialalla aloitettiin asiakkaiden puhelinneuvonta, joka keskitettiin tiettyihin oikeusaputoimistoihin. Puhelinneuvontaa antavat toimistosihteerit yleisenä puhelinneuvontana

¹²⁴ Katso edellä luku 3.3.1 Osin toteutetut / toimeenpannut hankkeet.

sekä oikeusavustajat oikeudellisena neuvontana. Puhelinneuvonnan lisäämisen ja tuottavuusohjelman vaikutusten suhteen arvioiminen on vaikeaa.

Tuottavuusohjelmaa ja sen toteuttamiskeinoja on käsitelty kuuden oikeusapupiirin johtajina olevien oikeusaputoimenjohtajien kokouksissa ja vuosittaisten päällikköpäivien yhteydessä. Toimialalla on oikeusaputoimistojen johtajille suunnattu muutosjohtamisen tukemiseen tarkoitettu koulutuskokonaisuus. Sen tarkoituksena oli tukea ja suunnitella henkilöstön järkevää vähentämistä myös tuottavuusohjelmaan liittyen. Erityisesti pyrittiin avaamaan mahdollisuuksia luoda toimistojen yhdistymistilanteissa yhtenäinen organisaatio ja jakaa työt uudella tavalla. Samassa yhteydessä suunniteltiin sopivaa virkarakennetta sekä toimistosuhteiden ja oikeusavustajien määrän tavoiteltavaa suhdetta. Koulutusohjelman tilaisuuksissa käsiteltiin myös edunvalvonnan mahdollisimman järkevää yhdistämistä oikeusaputoimistojen tehtäviksi ja sen mukana tulleen uuden henkilöstön sulauttamiseksi.

Henkilötyövuosivähennykset ja toimialan muiden muutosten toteuttaminen ovat vaikuttaneet tulostavoitteiden asettamiseen siten, että niitä on viime vuosina jouduttu alentamaan. Vuodeksi 2010 asetetut tavoitteet eivät vielä nousseet edellisvuosia korkeammiksi. Toimistohenkilöstön vähentäminen ei yksistään ole vaikuttanut tulostavoitteisiin, mutta oikeusavustajien määrän vähenemisellä on sen sijaan suora yhteys niihin.

Ulosottolaitos ja konkurssivalvonta

Ulosottolaitoksella on 109 henkilötyövuoden vähennystavoite vuosina 2007–2011 (taulukko 7). Ulosottolainsäädännön kokonaisuudistuksen myötä oli ulosottotoimessa otettu vuonna 2004 käyttöön ulosoton uusi tietojärjestelmä (Uljas). Sen ja lainmuutosten ansiosta oli työmenetelmiä voitu uudistaa. Ne olivat mahdollistaneet vuosina 2005–2006 henkilötyövuosivähennyksiä, joista 68 on luettu hyväksi ulosottotoimen tuottavuusvähennyksiin. Vuoden 2010 lopussa on ulosottolaitoksessa taulukossa 7 olevien tietojen mukaan vähennetty yhteensä 105 henkilötyövuotta, mikä vastaa vuoden 2010 heinäkuun tietojen pohjalta lasketun henkilötyövuosimääräennusteen mukaista määrää. Jäljellä vuonna 2011 olisi neljän henkilötyövuoden vähennys. Valtion talousarviossa vuodeksi 2011 ei ole esitetty ulosottolaitokselle henkilötyövuosivähennystä. Tahtin mukaan ulosottolaitoksessa oli 1 301 henkilötyövuotta vuonna 2010¹²⁵ mutta taulukon 6 mukaan kymmenen enemmän. Tämä luku sisältää myös konkursiasiamiehen toimiston henkilötyövuodet.

¹²⁵Tahti: vuonna 2010 toteutuneet henkilötyövuodet, sähköpostitieto 28.2.2011.

Ulosoton määrärahatilanne on haastateltujen mukaan johtanut suurempaan henkilötyövuosivähennykseen kuin tuottavuusohjelma edellyttää (ks. myös taulukko 6). Se on myös vaikuttanut siihen, että niin sanottua erikoisperintää ei toistaiseksi ole voitu ulottaa koko maan kattavaksi. Merkittävästi kasvaneet toimitilakustannukset ja palkkojen korotukset ovat toimialalle myönnettyjen alentuneiden määrärahojen vuoksi johtaneet siirtävien erien pienentymiseen ja talouden tiukkuuteen. Se aiheuttaa ulosotolle haastattelujen mukaan enemmän haasteita kuin sinänsä tuottavuusohjelma. Kun henkilötyövuodet ovat vähentyneet nopealla tahdilla, on toimialalla oltu viime vuodet siinä tilanteessa, että uusia henkilöitä ei ole voitu heikentyneen määrärahatilanteen takia palkata, minkä vuoksi henkilöstön keski-ikä on korkea. Tämä taas on kasvattanut henkilöstön sairauspoissaoloja¹²⁶. Aikaansaaduista henkilötyövuosivähennyksistä huolimatta ei oikeusministeriössä ja Valtakunnanvoudinvirastossa tehtyjen haastattelujen mukaan uudelleenkohdentamisvaraa ole käytännössä jäänyt valtion tuottavuusohjelmassa esitettyihin tarkoituksiin.

Haastattelulausuntojen mukaan yksi syy tilanteeseen on ollut henkilötyövuosivähennyksiä vastaavien toimintamenomäärärahavähennysten toteuttamistapa. Keskiarvon käyttäminen palkkausmenoja vastaavia määrärahavähennyksiä laskettaessa ei sovellu ulosottoon, koska kansliahenkilökunta ulosottolaitoksessa on huomattavasti pienempi kuin esimerkiksi tuomioistuimissa. Perimistuloksen perusteella kihlakunnanulosottomiehelle maksettavia palkan osia vastaavat määrät säilyvät ja maksetaan joka tapauksessa perintätuloksen mukaan, vaikka yksi virka lakkautettaisiinkin. Lisäksi kihlakunnanulosottomiesten palkkataso on huomattavasti korkeampi kuin kansliahenkilökunnan.

Henkilötyövuosivähennykset ovat kohdentuneet suurimmaksi osaksi, noin 80 prosenttisesti, kansliahenkilökuntaan, sillä sen työtä tietojärjestelmä on erityisesti vähentänyt. Myös kihlakunnanulosottomiesten määrä on jonkin verran pienentynyt. Ulosotto-organisaation muutoksen vuoksi on 3–4 kihlakunnanvoudin virkaa lakkautettu, mutta näillä ei ole ollut tuottavuusohjelmayhteyttä. Vähennykset on voitu tehdä henkilöstön luonnollisen vaihtuvuuden avulla sekä ilman henkilöstön pakkosiirtoja. Henkilötyövuosien vähentämisessä ovat olleet pohjana Uljas-tietojärjestelmän käyttöönoton jälkeen laaditut henkilöstömäärän mitoittamista ja henkilöstötarvetta koskevat suunnitelmat, joita päivitettiin vuonna 2008 ulosotto-
piirien vähenemisen yhteydessä.

¹²⁶ Ks. myös Kirjanpitoyksikkö 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätös vuodelta 2009 ja 2010.

Tuottavuusohjelman mukaiset tuottavuustoimet ulosottolaitoksessa ovat ulosotto-organisaation kehittäminen toimipaikkaverkosta uusimalla ja sähköisen asiointin lisääminen sähköisen asiointiliittymän avulla. Ulosotopiirien määrä on nykyisin 22, mutta toimipaikkojen määrä on yhteensä 179. Asiakaspalvelutarveselvityksen perusteella työryhmä on laatinut mietinnön, jonka pohjalta Valtakunnanvoudinvirastossa valmistellaan ehdotusta toimipaikkaverkoston karsimisesta. Osassa niistä on vakituisesti henkilöstöä, ja osa on niin sanottuja päivystystoimipaikkoja. Asiakaskäynnit ovat vähentyneet. Sähköisen asiointiliittymän kehittämisessä ja käyttöönotossa käytetään hyväksi julkisessa oikeusavussa saatuja kokemuksia.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Valtakunnanvoudinvirasto tähdentää, että toimipaikkaverkoston karsimisella tuskin saavutetaan merkittäviä taloudellisia säästöjä, sillä muutoksen kohteiksi joutuville työntekijöille on varattava työskentelytilat jostakin muusta viraston toimipaikasta. Näissä usein keskuspaikoissa sijaitsevista yksiköissä vuokrataso on korkeampi kuin luovutettavissa tiloissa. Sen sijaan Valtakunnanvoudinviraston mukaan karsimisen avulla saadaan toiminnallisia parannuksia: lainkäytön ja toiminnan yhtenäisyys lisääntyvät, toiminnan laatu paranee ja työturvallisuus lisääntyy.

Lainsäädännön uudistaminen ja siihen liittyneet käytännön ulosottotoiminta helpottaneet välineet sekä ulosoton tietojärjestelmän käyttöönotto ovat parantaneet ulosoton tulosta henkilötöyvuosimäärän vähenemisestä huolimatta. Ulosoton perintätulos on vuosittain parantunut, ja vuonna 2010 se oli ennätyksellisen suuri: 836 miljoonaa euroa. Laman takia ovat ulosoton asiamäärät kasvaneet parin viime vuoden aikana. Sitä henkilötöyvuosimäärää, jonka vähentämiseen tuottavuusohjelmassa toteutettavat toimet antavat mahdollisuuden, on tarkoitus suunnata muun muassa ulosoton erikoisperinnän laajentamiseen ja tehostamiseen.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Valtakunnanvoudinvirasto ilmoittaa lisäksi, että toukokuussa 2011 erikoisperintä käynnistettiin koko maassa muodostamalla kuusi erikoisperintäaluetta. Operatiivinen toiminta käynnistetään syyskuussa, jolloin erikoisperinnässä on yhteensä 45 henkilöä. Lisäystä vuodenvaihteeseen on 15 henkilöä. Uudistus on toteutettu nykyisillä henkilötöyvuosilla. Vuoden 2011 talousarviossa myönnettiin määrärahoja toiminnan laajentamista varten.

Syyttäjälaitos

Syyttäjälaitoksen tuottavuusohjelman tavoitteena on 36 henkilötöyvuoden vähennys vuosina 2007–2011. Vuonna 2010 tavoitteesta oli toteutunut taulukon 7 mukaan 27 henkilötöyvuotta eli 75 prosenttia. Vuodeksi 2011

jäisi toteutettavaksi yhdeksän henkilötyövuoden vähennystavoite. Valtion vuoden 2011 talousarviossa syyttäjälaitoksen vähennystavoite on kuitenkin kolme henkilötyövuotta. Tahti¹²⁷ mukaan 31.12.2010 syyttäjälaitoksessa oli 536 henkilötyövuotta, mikä vastaa taulukossa 6 olevaa vuoden 2010 toteumaa. Tuottavuusohjelmaa on toteutettu ja sen vähennystavoitteen saavuttamista seurattu osana normaalia tulosoajasta.

Tuottavuusohjelman syyttäjälaitoksen tuottavuushankkeina ovat organisaation ja toimintaprosessien kehittäminen. Syyttäjälaitoksen paikallisyksiköiden määrä vuonna 2011 on 13 ja palvelutoimistojen 27¹²⁸. Pienimpien palvelutoimistojen lakkauttamisia jatketaan edelleen. Näitä hankkeita ei kuitenkaan käynnistetty tuottavuusohjelman perusteella, vaan tuottavuushankkeet oli valittu sellaisista hankkeista, jotka olivat jo valmistelussa. Hankkeiden käynnistäminen on ollut osa syyttäjälaitoksen normaalia kehittämistyötä.

Organisaatiouudistuksessa muodostetut suuremmat syyttäjäyksiköt tarvitsevat vähemmän toimistohenkilöstöä kuin aikaisemmat pienemmät yksiköt. Tämä on mahdollistanut sen, että syyttäjälaitos on voinut toteuttaa sille tuottavuusohjelmassa asetetut henkilötyövuosivähennykset. Kun toimistosihteerin virkoja organisaatiouudistuksen alkaessa vuonna 2005 oli 188, oli vuonna 2010 näitä virkoja 155, mitä mahdollisesti voidaan haastattelussa esitetyn arvion mukaan vielä vähentää 151:een. Henkilötyövuosivähennykset on toteutettu luonnollisen vaihtuvuuden kautta. Organisaatiouudistuksen yhteydessä laadittiin henkilöstösuunnitelma, jonka mukaan vähennykset on tehty. Sitä on tarkistettu Syyttäjälaitoksen henkilöstötarve -työryhmän mietinnössä.¹²⁹

Toisissa olosuhteissa vapautunut henkilötyövuosiresurssi olisi ollut nyt tapahtunutta enemmän yhdistettävissä syyttäjän viroiksi. Haastattelussa todettiin, että syyttäjien määrä oli vuonna 2010 suurempi kuin koskaan aikaisemmin, mutta jo vuonna 2011 oli paineita vähentää syyttäjien määrää. Vuoden 2011 talousarviossa edelliseltä vuodelta oleva, syyttäjien ruuhkanpurkuun tarkoitettu kertaluonteinen 1,65 miljoonan euron korotus muuttui pysyväksi tasokorjaukseksi.

Valtakunnansyyttäjänviraston mukaan rangaistussääntöjen konekielinen siirto poliisilta syyttäjälaitokseen on tuottanut syyttäjälaitokselle vain

¹²⁷ Tahti: vuonna 2010 toteutuneet henkilötyövuodet, sähköpostitieto 28.2.2011.

¹²⁸ Oikeusministeriön asetus 1375/2010.

¹²⁹ Syyttäjälaitoksen rakenne- ja resurssityöryhmän loppumietintö. Resurssit ja henkilöstörakenne. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2005:17. Oikeusministeriö. Syyttäjälaitoksen henkilöstötarve. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2008:20. Oikeusministeriö.

vähäiset säästöt. Ensisijaisesti niitä on syntynyt Oikeusrekisterikeskuksessa. Rangaistus- ja rikesakkomenettelyn yhtenäistämistä tarkoittavat lait tulleet voimaan vuonna 2014 yhdessä poliisin tietojärjestelmän (VITJA) kanssa, eikä se siten vielä toistaiseksi ole tuottanut tuottavuussäästöjä. Kirjallinen menettely eräissä rikosasioissa on haastattelujen mukaan saatu hyvin käyttöön ja työmäärän vähentyminen tavanomaisissa asioissa on mahdollistanut sen, että työpanosta voidaan siirtää vaativiin juttuihin. Syyttäjälaitoksen resurssitarvetyöryhmä arvioi säästövaikutuksen 14,9 henkilötyövuodeksi. Oikeushallinnon palvelukeskuksen perustaminen ei tuottanut henkilötyövuosisäästöjä, vaikka niitä oli oikeusministeriössä kohdennettu syyttäjälaitokselle 12 henkilötyövuotta.

Oikeusministeriössä ja Valtakunnansyyttäjänvirastossa tehtyjen haastattelujen mukaan on tuottavuusohjelman toteuttamista suurempi ongelma toimialalla ollut määrärahojen vuosittainen suuri vaihtelu. Heilahtelut ovat olleet niin suuria, että ne ovat alkaneet asettaa vaakalaudalle apulaissyyttäjäjärjestelmän ja saattaneet erityisesti määräaikaiset talousrikossyyttäjät jatkuvaan epävarmuuteen, ja tämä ei ole ollut toimiva lähtökohta pitkäjänteiselle toiminnalle. Paikallissyyttäjien määrä on vaihdellut 304 ja 332 välillä. Vaihtelut ovat haitanneet pitkäjänteisen henkilöstöpolitiikan noudattamista, ja lisäksi tilanne on haitannut rekrytointia.

Tuottavuushankkeiden ja -tavoitteiden toteuttamisessa oikeusministeriö on vastannut lainsäädäntöhankkeiden läpi viemisestä. Syyttäjälaitos on vastannut tuottavuusohjelman muusta toteuttamisesta, mutta yhteisten henkilöstölinjausten luomisessa on ministeriö ollut mukana.

Rikosseuraamuslaitos

Rikosseuraamuslaitoksen tuottavuushankkeita ja niiden aikataulua sekä arvioituja henkilötyövuosisäästöjä käsitellään jäljempänä luvussa 3.5.

3.3.3 Hallinnonalan toteutuneet henkilötyövuodet ja henkilötyövuosivähennykset vuoden 2010 lopussa

Taulukossa 8 on esitetty tulosneuvottelukierroksen 2011 yhteenvedona laadittu katsaus henkilötyövuosikehityksestä ja tuottavuustavoitteista vuoden 2010 lopussa tilinpäätöstietojen mukaisina. Miinusmerkki luvun edellä sarakkeessa Tuottavuusvähennyksiä jäljellä (+) 2011 tarkoittaa oikeusministeriön mukaan sitä, että mikäli raportissa oleva tilinpäätösennuste 2011 (TPE 2011) henkilötyövuosien osalta toteutuu, toimiala on kyseisen luvun verran toimialan henkilötyövuosivähennystavoitetta edellä, kun taas

luku ilman mitään etumerkkiä tarkoittaa, että toimialalla ollaan kyseisen luvun verran jäljessä tuottavuusohjelman suunnitelmalukua.

TAULUKKO 8. Tulosneuvottelukierroksen 2011 yhteenveto, htv-kehitys ja tuottavuustavoitteet.¹³⁰

Talousarvion pääluokka	Lähtötaso htv 2005	Htv- vähennys- tavoite 2007–2011	Toteutu- nut htv 2010	TA 2011 luku- tasolla	Htv- muutos v. 2010 tulos- sopi- mukseen	TPE 2011	Tuottavuus- ohjelman suunnitelma TP-2011	Tuotta- vuus- vähennys- jäljellä (+) 2011
25.01 Ministeriö ja hallinto								
Oikeus- ministeriö	396	- 12	244		- 7	237	239	- 2
Oikeus- hallinnon tietotekniikka- keskus	0	- 12	105		- 1	104	90	14
Eräät virastot	84	- 3	84		- 1	83	81	2
Tutkimus ja kehittäminen	30	- 1	34		- 2	32	32	0
Ministeriö ja hallinto yhteensä	510	- 28	467	446	- 11	456	442	14
25.10 Tuomio- istuimet ja oikeusapu								
Korkein hallinto-oikeus	86	- 2	73		0	73	81	- 8
Korkein oikeus	99	- 2	100		0	100	103	- 3
Muut tuomioistuimet	3 330	- 150	3 076		- 57	3 019	3 013	6
Oikeusapu ja kuluttajariita	461	- 35	454		- 15	439	449	- 10

¹³⁰ Taulukko 8 perustuu oikeusministeriön taulukkoon Tulosneuvottelukierroksen 2011 yhteenveto, htv-kehitys ja tuottavuustavoitteet, 8.3.2011.

Talousarvion pääluokka	Lähtötaso htv 2005	Htv- vähennys- tavoite 2007–2011	Toteutu- nut htv 2010	TA 2011 luku- tasolla	Htv- muutos v. 2010 tulos- sopi- mukseen	TPE 2011	Tuottavuus- ohjelman suunnitelma TP-2011	Tuotta- vuus- vähennys- nykyisiä jäljellä (+) 2011
Yleinen edun- valvonta ¹³¹	0	0	524		- 2	538	538	0
Tuomioistuimet ja oikeusapu yhteensä	3 976	- 189	4 227	4 145	- 74	4 169	4 184	- 15
25.20 Maksuhäiriöt, ulosotto ja konkurssi- valvonta								
Ulosottolaitos ja konkurssi- valvonta ¹³²	1 463	- 109	1 311	1 314	- 3	1 308	1 357	- 49
25.30 Syyttäjät								
Syyttäjälaitos	548	- 36	536	530	- 5	531	554	- 23
25.40 Rangaistusten täytäntöönpa- no								
Rangaistusten täytäntöönpano	3 204	- 323	2 961	2 902	- 80	2 881	2 904	- 23
Toimintameno- momentit yhteensä	9 701	- 685	9 502	9 337	- 173	9 345	9 441	- 96

Valtion tuottavuusohjelmassa asetettiin oikeusministeriön hallinnonalalle tavoitteeksi vähentää hallinnonalan henkilötyövuosia vuoden 2005 tasosta 685 henkilötyövuodella. Tuottavuusohjelman henkilötyövuosimäärän yläraja on 9 438 henkilötyövuotta vuoden 2011 lopussa.¹³³ Valtiokonttorin ylläpitämän Tahti-työnantajan henkilöstötietojärjestelmän tiedon mukaan

¹³¹ Edunvalvonnan osalta muutosta ei ole otettu huomioon, sillä se kuuluu uuden tuottavuusohjelman suunnitelmaan. Ks. edellinen alaviite.

¹³² Htv-tavoitteeseen 2007–2011 luettiin hyväksi 68 henkilötyövuoden vähennykset vuonna 2006.

¹³³ Alkuperäinen määrä valtion ja oikeusministeriön tuottavuusohjelmassa oli tätä suurempi. Vähennystavoite asetui lopulta 685 henkilötyövuodeksi, ja tehtäviä sekä siirtyi pois oikeusministeriön hallinnonalalta että tuli sinne.

oikeusministeriön hallinnonalan henkilötyövuosimäärä vuoden 2010 lopussa on 9 502. Netrasta saatavan hallinnonalan talousjohdon raportin mukaan luku on 9 499 henkilötyövuotta. Oikeusministeriön ja rikosseuraamuslaitoksen kirjanpitoyksiköiden tilinpäätösten yhteenlaskettu henkilötyövuosimäärä vuoden 2010 lopussa on 9 505. Henkilötyövuosimäärä oli yhteensä 9 701 vuonna 2005¹³⁴, joka on valtion tuottavuusohjelman vertailuvuosi.

Oikeusministeriön hallinnonalalla toteutuneet henkilötyövuosivähennykset on voitu tähän mennessä tehdä pääosin henkilöstön luonnollisen vaihtumisen ja eläkkeelle siirtymisen avulla. Hallinnonalalla on siten voitu tältä osin noudattaa sekä valtionhallinnon yleisiä että hallinnonalan omia henkilöstöpoliittisia linjauksia. Irtisanomisista on tapahtunut vain poikkeuksellisesti ja silloinkin yhteistyössä kyseisten henkilöiden kanssa.

3.3.4 Jäljellä olevat henkilötyövuosivähennykset

Valtion tuottavuusohjelman mukaan on oikeusministeriön hallinnonalan henkilötyövuosikatoksi vuoden 2011 lopussa määritelty 9 438 henkilötyövuotta. Oikeusministeriö on arvioinut syyskuussa 2010, että talousarvioehdotukseen sisällytettävillä toimintamäärärahoilla voidaan realistisesti palkata henkilöstöä 9 334 henkilötyövuoden¹³⁵ verran.

Tahti-tiedon mukaan hallinnonalan henkilötyövuodet olivat vuoden 2010 lopussa 9 502, josta oikeusministeriön kirjanpitoyksikön osuus oli 6 582 ja Rikosseuraamuslaitoksen 2 920 henkilötyövuotta. Kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöksen mukaan vastaavat luvut ovat 6 545 ja 2 961 henkilötyövuotta eli yhteensä 9 506.

Tulosneuvottelukierroksen 2011 yhteenveto, htv-kehitys ja tuottavuustavoitteet -nimisen taulukon 8.3.2011 (edellä taulukko 8) mukaan oikeusministeriön kirjanpitoyksikön henkilötyövuosimäärä 31.12.2010 on 6 541 ja rikosseuraamuslaitoksen 2 961. Hallinnonalan henkilöstön kokonaismäärä on tällöin 9 502 henkilötyövuotta. Sanotussa taulukossa vuoden

¹³⁴ Eräissä oikeusministeriön laatimissa tuottavuusohjelman seurantalastoissa määräksi esitetään 9 731.

¹³⁵ Edellä taulukko 6, jonka pohjana muun muassa on taulukko OM:n tuottavuusohjelmaan perustuvat htv-tavoitteet ja -toteumat 2005–2011, 15.9.2010/taly. Sanoitu henkilötyövuosimäärä sisältää oikeusministeriön taulukon mukaan syyttäjien 20 henkilötyövuoden pysyvän lisäyksen vuoksi yleiseen edunvalvontaan kohdistuvan kuuden henkilötyövuoden, ulosottolaitokseen kohdistuvan seitsemän ja rangaistusten täytäntöönpanoon kohdistuvan seitsemän henkilötyövuoden vähennykset. Syyttäjien henkilötyövuosisäys on sovittu tehtäväksi ilman muutoksia tuottavuusohjelman mukaiseen henkilötyövuosikattoon.

2011 tilinpäätösennusteen mukainen henkilötyövuosimäärä olisi 9 345 henkilötyövuotta.

Edellä olevien tuottavuusohjelman tavoiteluvun ja Tahti-järjestelmästä vuodelta 2010 saadun toteutuneiden henkilötyövuosien määrän valossa olisi tuottavuusohjelman tavoitteesta 685 henkilötyövuoden vähennyksistä vielä toteutumatta 64 henkilötyövuoden vähennys vuoden 2010 lopussa. Jos verrataan tuottavuusohjelman mukaista henkilötyövuositavoitelukua vuoden 2010 tilinpäätöslukuihin, toteutumatta on 4 henkilötyövuotta enemmän.

Taulukosta 8 ilmenee, että mikäli vuoden 2011 tilinpäätösennuste 9 345 henkilötyövuodesta toteutuu, olisi vuonna 2011 eri toimialoilla jäljellä 157 henkilötyövuoden vähennys verrattuna toteutumaan vuonna 2010. Toimialat/toimintamenomomentit, joilla ollaan ennusteesta jäljessä yhteensä 36 henkilötyövuotta, ovat tämän mukaan Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus (ennen palvelukeskukset), eräät virastot ja tuomioistuimet. Muilla toimialoilla ollaan sen sijaan henkilötyövuosien vähennyksissä edellä ennustetta yhteensä 60 henkilötyövuodella.

Oikeusministeriö on todennut, että 15.9.2010 laaditussa taulukossa OM:n tuottavuusohjelmaan perustuvat htv-tavoitteet ja -toteumat 2005–2011, joka on edellä esitetyn taulukon 7 perustana, vuoden 2011 henkilötyövuosivähennysten kokonaisuudeksi esitetty 138 on 67 henkilötyövuotta suurempi kuin hallinnonalan kokonaisvelvoite. Taulukossa todetaan tämän syyksi se, että ylitystä tarvitaan varmuusmarginaalina.

Oikeusministeriön edellä taulukossa 6 esitetyn arvion mukaan vuoden 2011 toimintamäärärahoilla voitaisiin palkata 9 334 henkilötyövuotta (edellä oleva tilinpäätösennuste 2011 on 9 345 henkilötyövuotta), vaikka tuottavuusohjelma mahdollistaisi 9 438 henkilötyövuoden palkkaamisen. Tehdyissä haastattelussa on todettu, että useilla toimialoilla ei ole voitu kireän talouden vuoksi palkata koko sitä määrää, mikä olisi sovitun henkilötyövuosimitoituksen mukaan ollut mahdollista.

Täyttä selvyyttä siitä, minkä verran oikeusministeriön hallinnonalalla on vuoden 2010 lopussa jäljellä sille asetetusta 685 henkilötyövuoden vähennystavoitteesta, on edellä mainittujen lukujen valossa vaikea saada. Mikäli oikeusministeriön ennuste vuoden 2011 tilinpäätöksen mukaisesta henkilötyövuosimäärästä toteutuu, alitetaan tuottavuusohjelman mukainen henkilötyövuosikatto 93 henkilötyövuodella vuoden 2011 lopussa.

Oikeusministeriö on arvioinut 19.10.2010 vastauksena valtiovarainministeriön kirjeeseen syyskuulta 2010 tuottavuusohjelman toteutumista vuosina 2010 ja 2011 talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa tapahtu-

vaa käsittelyä varten¹³⁶. Oikeusministeriö on lausunut, että hallinnonala on kokonaisuutena edelleen pysynyt tuottavuusohjelman aikataulussa ja sen toteuttamisen mukaisella kehitysuralla. Henkilötyövuodet ovat vähentyneet edelleen jonkin verran etupainotteisesti. Ministeriö on tuolloin arvioinut, että henkilötyövuositoteuma vuonna 2010 näyttäisi kokonaisuutena jäävän jonkin verran alle vuoden 2010 talousarviotavoitteiden.¹³⁷ Suhteellisesti vaativimmat jäljellä olevista, vuonna 2011 tehtävistä vähennyksistä ovat ministeriössä, tuomioistuinlaitoksessa ja rangaistusten täytäntöönpanossa. Vuoden 2011 tulosneuvotteluprosessissa asetettiin kuitenkin tavoitteeksi, että kaikilla toimialoilla kyetään saavuttamaan asetetut henkilöstövähennystavoitteet.

Oikeusministeriön vastauksessa arvioidaan erityisesti tuomioistuinlaitoksen tilanteen olevan pulmallinen, koska tuottavuushankkeista odotettavissa olevat määrärahasäästöt eivät kaikilta osin ole toteutuneet suunnitellussa aikataulussa hankkeiden viivästymisen ja henkilöstön eläkevaihuvuuden hidastumisen vuoksi. Tuomioistuinlaitoksessa joudutaan ministeriön mukaan läpi linjan tekemään määräraha- ja henkilöstöleikkauksia, joissa on kyse huomattavalta osalta talouden kriisiytymisen ehkäisystä eikä tuottavuusohjelman luomien mahdollisuuksien käyttämisestä talouden tasapainottamiseen ja resurssien uudelleen kohdentamiseen.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö toteaa, että siltä osin kuin toimenpiteitä on oikeusministeriön hallinnonalalla ennätetty toteuttaa, oikeusministeriö on onnistunut toimeenpanossa varsin hyvin. Hankkeet ovat edenneet pääosin suunnitellusti ja henkilötyövuosivähennyksiä on tehty myös niissä tapauksissa, kun luonnollisen vaihtuvuuden myötä siihen on ollut mahdollisuuksia. Valtiovarainministeriö katsoo tämän antavan viitteitä siitä, että oikeusministeriön hallinnonalalla olisi pystytty liikuttamaan resursseja ja kohdentamaan uudelleen niitä muillakin tavoin kuin ainoastaan hankesidonnoisin kehittämistoimenpitein.

Tarkastus osoittaa valtiovarainministeriön käsityksen mukaan sen, että valtionhallinnon suuri luonnollinen vaihtuvuus on mahdollistanut myös henkilötyövuosivähennysten toteuttamista hankkeiden tuottavuusvaikutuksia nopeammin. Oikeusministeriön esimerkki osoittaa sen mukaan

¹³⁶ *Tuottavuusohjelman vuosia 2010 ja 2011 koskevan toteutumisen tarkastelu talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa. 19.10.2010, OM 36/013/2010. Oikeusministeriö.*

¹³⁷ *Ministeriön laatimassa ehdotuksessa hallinnonalan vuoden 2010 talousarvioesitykseksi henkilöstön kokonaisuus oli 9 503, ja hallituksen esityksessä vuoden 2010 talousarvioksi se oli 9 472.*

myös, että tuottavuutta voidaan panna toimeen myös virastojen resurssien kriittisen yleisen tarkastelun kautta, eikä ainoastaan yksilöitävillä kehittämis- ja tuottavuushankkeilla.

3.4 Tuottavuusohjelman vaikutukset

3.4.1 Hankkeiden tuottavuuspotentiali ja sen realisoituminen

Valtion ensimmäisessä, niin sanotussa vanhassa tuottavuusohjelmassa on oikeusministeriön hallinnonalalle asetettu tuottavuustavoite määritelty 685 henkilötyövuoden vähennykseksi siten, että kokonaishenkilötyövuosien määrä vuoden 2011 loppuun mennessä olisi 9 438. Tätä tavoitetta on hallinnonalalla lähdetty alusta lähtien toteuttamaan sellaisilla hankkeilla, joilla hallinnonalan käsityksen mukaan luodaan todellista tuottavuuspotentialia.

Sekä ministeriössä että keskushallintoviranomaisissa tehtyjen haastattelujen mukaan hallinnonalalla vallitsee yksimielisyys siitä, että valituilla, osin jo nyt valmistuneilla sekä myöhemmin toteutuvilla tuottavuushankkeilla pystytään eri toimialoilla saamaan aikaan sellaisia muutoksia, joilla kyetään parantamaan tuottavuutta siten, että henkilötyövuosisäästöjä voidaan niiden ansiosta saada. Samalla tavalla vallitsee yksimielisyys siitä, että hankkeiden vaikutukset eivät ole täysimääräisesti nähtävillä eivätkä niihin liittyvät henkilötyövuosivähennykset täysimääräisesti tehtävissä välittömästi, eivätkä myöskään ensimmäisen tuottavuusohjelmakauden päättyessä vuoden 2011 lopussa. Kun tuottavuushankkeilla on pääsääntöisesti lainsäädäntöteitse tehty muutoksia esimerkiksi menettelyihin ja organisaattiorakenteisiin, kestää useita vuosia, ennen kuin tällaisten muutosten vaikutukset ilmenevät.

Hankkeiden avulla saatavia tuottavuushyötyjä ja niiden mahdollistamia henkilötyövuosisäästöjä on toimialoittain arvioitu tuottavuusohjelmaa ja sen toteutumisen seuranta varten. Yleinen näkemys hallinnonalalla on se, että kustakin eri hankkeesta saatavien henkilötyövuosisäästöjen tarkka lukumääräinen arvioiminen ennakolta on mahdotonta. Sama vaikeus koskee esitettyjen näkemysten mukaan myös toteutuneiden hankkeiden henkilötyövuosivaikutuksia. Niitä ei pystytä täysin eristämään muiden toimenpiteiden seurauksista. Näin ollen myös tarkkojen lukujen esittäminen kunkin hankkeen aikaansaamista henkilötyövuosimäärävähennyksistä on mahdo-

tonta.¹³⁸ Lisäksi tuottavuushankkeiden vaikutukset voivat ilmetä sellaisena toiminnan kehittymisenä ja palveluiden laadun parantumisenä, mitä ei kuitenkaan ole realisoitavissa henkilötyövuosisäästöinä.

Hallinnonalan yleinen ja myös sen toimialojen määrärahatilanne heijastaa vaikutuksensa hallinnonalan käytettävissä oleviin henkilötyövuosiin. Osa tähän mennessä toteutuneista henkilötyövuosivähennyksistä on haastateltavien mukaan tapahtunut määrärahojen niukkuuden vuoksi. Nämä muutokset eivät siis ole suoranaisesti johtuneet tuottavuusohjelmasta.

Tulosneuvottelujen yhteydessä on vuosittain sovittu henkilötyövuosivähennyksistä sen mukaan, mikä on ollut mahdollista toiminnallisista näkökohdista ja henkilöstön luonnollisen vaihtuvuuden avulla. Tämä on ollut haastattelujen mukaan prosessi, jossa on toteutettu tuottavuusohjelmaan sisällytetyjä henkilötyövuosivähennyksiä aina vastuualueisiin silloin, kuin se on ollut mahdollista.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa oikeusministeriö toteaa, että keväällä 2011 laaditun viimeisimmän ennusteen perusteella näyttää siltä, että hallinnonala kokonaisuutena saavuttaisi asetetut henkilötyövuosivähennystavoitteet. Tämä tarkoittaisi jopa sitä, että tuottavuusohjelmakaudella toteutettuihin oikeuspoliittisiin uudistuksiin liittyvät henkilöstölisäykset, joiden merkityksestä tuottavuusohjelman kannalta on oikeusministeriöllä ja valtiovarainministeriöllä ollut eriäviä käsityksiä, mahtuisivat valtiovarainministeriön tulkinnan mukaiseen enimmäishenkilöstömäärään¹³⁹.

Oikeusministeriö korostaa palautteessaan sitä, että huomattavasti tärkeämpää kuin henkilötyövuosivähennystavoitteen täyttyminen on kuitenkin se, että tuottavuushankkeiden hyödyt realisoituvat kohtuullisen ajan kuluessa todelliseksi tuottavuushyödyiksi. Tämä tarkoittaa sitä, että oikeusvaltion toimivuuden kannalta vähemmän tärkeää tekemistä saadaan vähennetyksi ja voidaan keskittää voimavaroja entistä painokkaammin olennaisiin asioihin. Tämän todentaminen edellyttää kuitenkin tuottavuus-tilastoinnin ja -indikaattoreiden mittavaa kehittämistä.

Valtiovarainministeriö pitää palautteessaan erikoisena tarvetta tuottavuushankkeiden ja muiden hallinnonalan kehittämishankkeiden rajanvedolle. Se muistuttaa, että oikeusministeriö ja muut hallinnonalat ovat itse

¹³⁸ Ks. luvussa 3.5.2 Rikosseuraamusalan hankkeista esitetty.

¹³⁹ Netran kesäkuun 2011 tietojen perusteella henkilötyövuosimäärä kesäkuun 2011 loppuun mennessä oli 4 648,54. Jos loppuvuonna henkilötyövuosimäärä olisi sama kuin alkuvuonna, alittuisi enimmäishenkilötyövuosimäärän 141:llä (ks. luku 3.3.3).

saaneet valita tuottavuusohjelman henkilötyövuositavoitteita toteuttavia hankkeitaan ja halutessaan myös vaihtaa niitä.

Tämän johdosta on syytä todeta, että tarkastuksen tavoitteena oli selvittää valtion tuottavuusohjelman toimeenpanoa oikeusministeriön hallinnonalalla ja sen asettamien henkilötyövuosien vähennystavoitteen saavuttamista.

Valtiovarainministeriö kiinnittää lisäksi huomiota tarkastuskertomusluonnoksen kannanotto-osiossa olevaan lausumaan: " Kun hallinnonaloille annettu aikataulu ei mahdollista odottaa tuottavuushyötyjä ja niiden vaikutuksia, ei ole myöskään edellytyksiä tarvittavalla huolella selvittää, millaisin henkilötyövuosin ja henkilöstörakentein tehtävät voidaan hoitaa siinä tilanteessa, jossa tuottavuustoimien tosiasialliset vaikutukset ovat selvillä. Tämä luo tuottavuusohjelmaan sellaista ennakoimattomuutta ja sattumanvaraisuutta, jota ohjelmalla oli tarkoitus välttää." Ministeriön mielestä lausumassa oleva viittaus sattumanvaraisuuteen olisi syytä poistaa, koska sen mielestä sattumanvaraisuutta ei ole voitu millään tavoin todentaa tarkastuksessa.

3.4.2 Uudelleen kohdentaminen

Valtion tuottavuusohjelmaa on toteutettu siten, että osa tuottavuustoimenpiteistä saatavista hyödyistä eli määrärahatarpeen vähenemisestä on jätetty hallinnonalojen käyttöön. Oikeusministeriön hallinnonalalla ovat sen kehukseen vuosina 2007–2011 kohdistuneet vähennykset noin 11 miljoonaa euroa. Se on noin kolmannes¹⁴⁰ siitä palkkasummasta, joka vastaa vähennettyjä henkilötyövuosia. Hallinnonalojen käyttöön jäävä osuus eli niin sanottu uudelleenkohdentamisvara on hallituksen kehyspäätöksen mukaan tarkoitettu tukemaan tuottavuutta lisääviä hankkeita varten tarvittavia investointeja sekä muun muassa henkilöstön palkitsemisen ja henkilöstörakenteen kehittämistä. Prosentuaalisesti kehysten pienennys on noin 1,5.

Haastateltujen mukaan uudelleenkohdentamisvara on ollut sillä tavoin oleellinen rakenteellinen elementti tuottavuusohjelmassa, että se on turvannut tehtävien hoitamisen verrattuna tilanteeseen, jossa kehysvähennys olisi tehty täysimääräisenä hallinnonalan toimintamenojärärahöihin. Muunlaista merkitystä uudelleenkohdentamisvaralla ei ole haastateltavien mukaan ollut. Sitä ei ole voitu käyttää kehyspäätöksessä ja sen perustelu-
muistiossa tarkoitettulla tavalla, vaan hallinnonalan käyttöön jäänyt osuus henkilötyövuosisäästöistä on pääosin käytetty normaaliin toimintaan.

¹⁴⁰*Oikeusministeriön tuottavuusohjelma 2007–15. Päivitys lokakuu 2009.*

Haastateltavien mukaan uudelleenkohdentamisvaran käytännön merkitys on ollut siinä, että ilman sitä tilanne olisi kehysvähennysten takia vieläkin vaikeampi. Henkilötyövuosivähennykset ja niitä vastaavat kehysvähennykset on jaettu eri vuosille, ja oikeusministeriön hallinnonalalla niiden painopiste on tuottavuusohjelmakauden kahtena viimeisenä vuotena. Tuottavuustoimenpiteiden henkilötyövuosiin kohdistuvat vaikutukset eivät ole toteutuneet kuitenkaan samassa aikataulussa. Tämä on edellyttänyt myös uudelleenkohdentamisvaran käyttämisen toiminnasta aiheutuneiden menojen kattamiseen. Sinänsä hyvänä ja tuottavuustoimenpiteiden toteuttamiseen kannustavana pidetty väline ei ole toiminut sille määritellyn tarkoituksen mukaisesti. Eräät haastatellut ovat pitäneet epäilyttävänä ja tarkoitustaan vastaamattomana tuottavuusohjelman markkinoimista hallinnolle uudelleenkohdentamisvaran avulla juuri siitä syystä, että se ei näy joustona arkipäivän toiminnan tasolla.

3.4.3 Lainsäädäntötoimet

Oikeusministeriön hallinnonalalla on pohja tuottavuustoimenpiteille luotavissa pääsääntöisesti vain lainsäädäntöteitse. Lainsäädäntöprosessi on useimmiten pitkäkestoinen, ja uuden lainsäädännön vaikutukset ovat useimmiten nähtävissä viiveellä. Tämän vuoksi myös tuottavuusohjelman toteuttamisen painopiste on ohjelmakauden loppupuolella. Tästä takapainotteisuudestakaan huolimatta eivät hankkeiden vaikutukset ole pääsääntöisesti vielä nähtävissä ohjelmakauden päättyessä tai heti sen jälkeen.

Käräjäoikeusuudistus on yksi esimerkki uudistuksesta, jonka vaikutukset voivat olla täysimääräisesti nähtävissä vasta usean vuoden kuluttua varsinaisesta hankkeen päättymisestä ja siihen liittyvän uuden säännösten voimaantulosta. Varsinainen uudistus tuli voimaan 1.1.2010, mutta sen loppuun saattaminen kestää vielä pitkään, mikä johtuu toimipaikoista ja niiden hankkimisista. Vaikka uusien käräjäoikeuksien henkilöstösuunnitelmissa ja -mitoituksissa on pyritty ottamaan huomioon uusien entistä suurempien käräjäoikeuksien henkilöstötarpeet, voidaan uudistuksen lopullisia vaikutuksia muun muassa tuottavuuteen ja henkilötyövuosien määrään arvioida vasta sitten, kun uudet käräjäoikeudet toimivat samoissa tiloissa. Vaikutukset ovat aikaisintaan näkyvissä uudistukseen liittyvän siirtymäajan jälkeen ja lopullisesti vasta mahdollisesti vieläkin myöhemmin.

Luvussa 3.3.1 on selvitetty tuottavuushankkeiden ja niihin liittyvän lainsäädännön vaihe vuoden 2010 lopussa. Osa tuottavuushankkeista on toteutunut ja niihin liittyvä lainsäädäntö voimassa, ja osassa varsinainen hanke on jo toteutunut, mutta siihen liittyvä lainsäädäntö ei ole vielä aina-

kaan kokonaisuudessaan voimassa. Pieni osa vanhan tuottavuusohjelman mukaisista hankkeista on oikeusministeriön katsauksen mukaan vielä osittain suunnitteluvaiheessa, vaikkakin asiasta olisi olemassa jo hallituksen esitys.

Lainsäädännöllä on pyritty ja pyritään sellaisiin niin rakenteellisiin kuin organisatorisiin muutoksiin, joilla kevennetään rakenteita ja mahdollistetaan entistä toimintakykyisemmät paikalliset yksiköt. Lainsäädännöllä yksinkertaistetaan ja joustavoitetaan myös oikeudenkäynti- ja viranomaismenettelyjä. Suuressa osassa lainsäädäntöhankkeita tietotekniikalla, tietoteknisillä apuvälineillä ja tietojärjestelmillä on olennainen merkitys, jotta tavoiteltuihin vaikutuksiin voidaan päästä.

Rikosseuraamuslaitoksessa on osittain omaksuttu toisenlainenkin lähtökohta tuottavuushankkeiden toteuttamisessa menettelyjen yksinkertaistamisen ja kehittämisen sekä organisaation kehittämisen ohella. Rikosseuraamusalan tuottavuushankkeissa ja niihin liittyvässä lainsäädännössä on pyritty pienentämään vankimääriä, jotta henkilötyövuosien määrää ja tarvetta voitaisiin vähentää vähentyneitä vankimääriä vastaavasti.¹⁴¹

3.4.4 Tietotekniikka ja tietojärjestelmät

Tietotekniikan ja tietojärjestelmien kehittämistä ja käyttöönottoa ovat usein edeltäneet sellaiset lainsäädännön muutokset, jotka ovat mahdollistaneet näiden välineiden entistä laajemman hyväksikäytön. Näin ollen tietotekniikka ja tietojärjestelmät ovat olennainen osa oikeusministeriön hallinnonalan tuottavuushankkeissa.

Oikeusministeriön tietohallintoyksikkö on ollut mukana keskeisissä tuottavuushankkeissa niiden alusta lähtien. Tuottavuusohjelmaan sisällytetyissä hankkeissa on ensiksi ministeriön osastoissa ja yksiköissä tunnistettu niitä hankkeita, joissa on mahdollisuuksia tietoteknisin keinoin parantaa tuottavuutta. Tuottavuushankkeiden esiselvitystyöryhmissä on siten ollut jo varhaisessa vaiheessa myös tietohallintoyksikkö edustettuna, ja sen edustajat ovat osallistuneet tulevan hankkeen ja sitä toteuttavan projektin suunnittelemiseen. Määrittelyvaiheessa on Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus ottanut projektin vastaan sen toimeenpanevana virastona, ja tietohallintoyksikkö on siirtynyt hankkeen ohjausryhmiin valvomaan omalta osaltaan projektin toteutusta. Summaaristen asioiden sähköinen asiointi, rikostuomiosovellushanke ja oikeusavun sähköinen asiointi ovat olleet täl-

¹⁴¹ Rikosseuraamuslaitos jäljempänä luvussa 3.5.

laisia tuottavuushankkeita, ja niihin on myös saatu valtiovarainministeriöstä tuottavuusrahaa.

Tietohallintoyksikkö on ollut mukana toteuttamassa myös muita tuottavuushankkeita. Yksikkö osallistui videoneuvottelulaitteistojen käyttöönoton suunnitteluun hallinnonalalla. Poliisin ja oikeusministeriön hallinnonalan yhteisessä Pool-hankkeessa tietohallintoyksikkö on ollut mukana virtaviivaistamassa rikesakkomenettelyä, ja lisäksi se on ollut kehittämässä ulosottolaitoksen sähköistä asiointia. Kiinteistöjen sähköisen vaihdannan kehittäminen siirtyi sittemmin Maanmittauslaitokselle. Tietohallintoyksikkö on osallistunut niin ikään Rikosseuraamuslaitoksen tuottavuushankkeisiin. Organisaatiomuutoksen toteuttamisessa yhdistetään Vankeinhoito- ja Kriminaalihuoltolaitoksen erilaiset tietojärjestelmät. Yksikkö on ollut mukana lisäksi Rikosseuraamuslaitoksen valvotun koevapauden hankkeessa ja täytäntöönpanoprosessin kehittämisessä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Rikosseuraamuslaitos ilmoittaa, että uusi asiakastietojärjestelmä, joka korvaisi edellä tarkoitettuja erillisiä Tyyne- ja Vati-tietojärjestelmiä, on vielä suunnitteluvaiheessa. Oikeusministeriö on laitoksen mukaan tilinpäätöskannanotossaan ilmoittanut ottavansa huomioon tätä varten tarvittavat määrärahat omissa esityksissään.

Haastattelujen mukaan suurimpia haasteita tuottavuushankkeiden toteuttamisessa on tietohallintoyksikön näkökulmasta ollut ensinnäkin hankkia tarvittavat varat. Esiselvitysvaiheen jälkeen on kyettävä arvioimaan menojen määrä, vaikka tarkkaa vaatavuusmäärittelyä ei siinä vaiheessa ole vielä tehty. Vasta vaatavuusmäärittelyn jälkeen voidaan tehdä toimintopistelaskenta, joka antaa paremmin suuntaviivoja siitä, kuinka paljon hanke maksaa. Arviot hankkeiden suuruusluokasta ovat useimmiten pitäneet paikkansa, mutta aina määrärahoja ei ole ollut riittävästi tai kustannukset ovat paisuneet. Valtiovarainministeriöstä tuottavuushankkeiden toteuttamiseen saatu tuottavuusraha ei ole aina riittänyt koko hankkeen toteuttamiseen, jolloin loppumenot on jouduttu kattamaan toimintamäärärahoista tai hankkimaan niihin varoja lisäbudjetista.

Valtion IT-palvelukeskus ei ole vielä kyennyt toimittamaan kaikkia niitä yhteisiä tietopalveluita, esimerkiksi valtionhallinnon yhteistä asiointitiliä, joiden tuottamisesta se on vastuussa koko valtionhallinnolle ja joita oikeusministeriön hallinnonalalla olisi hyödynnetty tuottavuushankkeissa. Kun tällaiset osiot on jouduttu toteuttamaan toisin ratkaisuin ja omalla työpanoksella, on se haitannut ja viivyttänyt hankkeiden etenemistä.

Kolmantena haasteena on haastatelussa esitetty tietohallinnon resurssitilanne. Oikeusministeriön tietohallintoyksikön voimavarat koostuvat viidestä henkilötyövuodesta. Oikeushallinnon tietotekniikkakeskukseen on kohdistettu niin sanotun uuden tuottavuusohjelman henkilötyövuosivä-

hennyksiä 13 vuosina 2012–2015. Perusteena tälle on ollut se, että hallinnonalalla ei enää tarvita samaa henkilötyövuosimäärää, kun Valtion IT-palvelukeskus tuottaa perustekniikan palveluja. Nämä palvelut eivät kuitenkaan ole toistaiseksi toteutuneet, ja hallinnonalalla on jouduttu huolehtimaan vielä sellaisestakin palvelutuotannosta ja kehittämistyöstä, joka kuuluu Valtion IT-palvelukeskukselle. Tämä työ on ollut pois substanssi-järjestelmien kehittämisestä ja toteutuksesta. Tietohallinnon ja tietotekniikkakeskuksen yleinen resurssipula viivästyttää haastattelujen mukaan tietotekniikkahankkeiden etenemistä.

Tietojärjestelmien kehittämiseen ja käyttöönottoon on oikeusministeriön hallinnonalalla usein muutoinkin liittynyt vaikeuksia niin hankkeiden aikatauluihin, budjetin pitävyyteen kuin käyttöönotetun järjestelmän alkuaikojen toimintavarmuuteenkin. Hankkeiden kilpailutukseen, josta Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus huolehtii, on liittynyt erilaisia ongelmia, joista suurimpia on hinnan painoarvon määrittely. Tarjoukset tehdään usein mahdollisimman alhaisella hinnalla, jolloin toimittaja projektin myöhemmässä vaiheessa pyrkii eri keinoin sisällyttämään siihen lisätyötä. Muutostyöt osaltaan pitkittävät projektia ja lisäävät menoja. Jos kilpailutuksissa pannaan pääpaino hinnalle, saattaa käydä myös niin, että voittajaksi valikoituu toimittaja, jolla ei kuitenkaan ole riittävästi henkilöstöresursseja toteuttaa hanke, ja siitä puolestaan aiheutuu viivästystä ja lisäkuluja. Toisinaan on käynyt myös niin, että kilpailutuksen voittaja on vetäytynyt hankkeesta. Haastatteluissa on esitetty lisäksi, että kaikkea hallinnonalan substanssiosaamista, joka olisi välttämätöntä hankkeiden onnistumiselle, ei ole saatu mukaan, koska virastojen työtahti kiihtyy entisestään, eivätkä työntekijät koe, että heillä olisi aikaa hankkeisiin.

3.4.5 Vaikutukset tavoitteiden asettamiseen¹⁴²

Tuottavuusohjelma on haastattelujen mukaan vaikuttanut erityisesti parin viime vuoden aikana tulostavoitteiden asettamiseen siten, että tavoitteet ratkaistuilla tai käsitellyillä asianmäärillä, tuottavuudelle ja käsittelyajoille ovat yleensä joko pysyneet samoina kuin edeltävänä vuonna tai tavoitetta on alennettu edelliseen vuoteen verrattuna. Vuoden 2011 tulosneuvotteluasiakirjojen mukaan suurimmat määrälliset erot vuoteen 2010 ovat käräjäoikeuksien ja julkisen oikeusavun käsiteltyjen asioiden määrissä. Yleisissä tuomioistuimissa on ratkaistujen juttujen määrätavoitetta pienennetty mahdollista tuomarihenkilötyövuosivähennystä vastaavasti. Vuodeksi

¹⁴² *Rikosseuraamuslaitosta käsitellään jäljempänä luvussa 3.5.*

2011 asetetut käsittelyaikatavoitteet vastaavat vuoden 2010 toteutumaa. Hallintotuomioistuimista hallinto-oikeuksien keskimääräistä käsittelyaikatavoitetta on nostettu vuodeksi 2011. Syyttäjälaitoksessa on nostettu sekä syyteharkinnassa ratkaistujen asioiden määrätavoitetta että syyteharkinta-aikatavoitetta edelliseen vuoteen verrattuna.

Ulosottolaitoksen tulostavoitteiden asettamiseen ei tuottavuusohjelma ole haastattelujen mukaan vaikuttanut lainkaan. Vuoden 2011 tulosneuvotteluasiakirjojen mukaan käsiteltyjen asioiden määrätavoitetta on nostettu mutta perintätuloksen euromääräistä tavoitetta laskettu. Onnistuneelle perinnälle asetetut tavoitteet ovat pysyneet ennallaan.

3.4.6 Toiminnallinen tuloksellisuus ja käsittelyajat¹⁴³

Taulukoissa 9–13 on esitetty eräiden tunnuslukujen kehitys vuodesta 2006 vuoteen 2011 (tavoite) oikeusministeriön hallinnonalan suurilta toimialoilta.¹⁴⁴

¹⁴³ Luvussa 3.4.6 esitetyt taulukot on laadittu seuraavissa asiakirjoissa olevien taulukoiden ja tietojen pohjalta: Tilivirasto 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätös vuodelta 2008, Kirjanpitoyksikkö 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätös vuodelta 2009 ja 2010, yleisten tuomioistuinten ja työtuomioistuimen tulostavoitteet vuonna 2011, oikeusministeriö 31.1.2011, 7/013/2011, hallintotuomioistuinten tulostavoitteet vuonna 2011, oikeusministeriö 31.1.2011, 7/013/2011, oikeusaputoimistojen ja kuluttajariitalautakunnan tulostavoitteet vuodelle 2011, oikeusministeriö 31.1.2011, OM 7/013/2011, ulosottolaitoksen ja konkurssiasiamiehen toimiston tulostavoitteet vuonna 2011, oikeusministeriö 31.1.2011, 7/013/2011 sekä Rikosseuraamuslaitoksen ja Valtakunnansyyttäjänviraston tulostavoitteet vuodelle 2011, oikeusministeriön päätös 8.2.2011 OM 07/013/2011. Jos tiedot ovat poikenneet toisistaan, on taulukoissa 9–13 käytetty tilinpäätöstietoja. Tuottavuus on käsitelty, ratkaistut asiat/henkilötyövuosi, taloudellisuus on euroa/käsitelty, ratkaistut asiat sekä käsittelyajat kuukausia, jollei muuta ilmoiteta.

¹⁴⁴ Rikosseuraamuslaitosta käsitellään luvussa 3.5.

TAULUKKO 9. Yleisten tuomioistuinten ja työtuomioistuimen toiminnallinen tuloksellisuus ja käsittelyajat vuosina 2006–2011 (tavoite) keskimäärin.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (tavoite)
Korkein oikeus						
Ratkaistut asiat	3 229	2 848	2 875	2 629	2 499	2 800
Tuottavuus	38	35	36	33	34	35
Taloudellisuus	2 166	2 496	2 677	3 216	3 195	3 136
Käsittelyajat (kk)						
valituslupahakemukset	4,9	4,0	4,1	4,1	4,8	4,0
asiaratkaisut	16,7	14,2	15,1	14,5	17,8	15,0
Hovioikeudet						
Ratkaistut asiat	12 411	12 240	11 705	11 447	11 468	10 965
Tuottavuus	24	23	23	22	22	22
Taloudellisuus	2 771	2 932	3 156	3 343	3 525	3 703
Käsittelyajat (kk)	7,7	7,6	7,0	6,7	6,6	6,6
Käräjäoikeudet						
Ratkaistut asiat ¹⁴⁵	805 982	687 249	693 111	731 658	443 874	448 048
Tuottavuus	81	80	83	90	87	95
Taloudellisuus	720	756	766	716	792	741
Käsittelyajat (kk)						
rikosasiat	3,7	3,2	3,1	3,4	3,5	3,5
laajat riita-asiat	7,9	7,8	8,0	8,2	8,3	8,3
summaariset asiat	2,0	2,0	2,0	2,2	2,5	2,7
velkajärjestelyasiat	5,6	5,6	5,2	5,4	5,5	5,4
Työtuomioistuin						
Ratkaistut asiat	144	152	149	186	184	180
Tuottavuus	13	14	15	20	20	20
Taloudellisuus	6 334	6 058	6 087	5 109	5 266	5 384
Käsittelyajat (kk)	5,5	6,9	4,4	4,8	4,5	5,0

¹⁴⁵ Kiinteistöjen kirjaamisasiat siirtyivät 1.1.2010 Maanmittauslaitokselle.

Yleisten tuomioistuinten taloudellisuudessa, tuottavuudessa ja käsittelyajoissa ei kokonaisuutena ole vuodesta 2006 lähtien tapahtunut merkittäviä muutoksia. Vuosittaiset toteumat ovat olleet tänä aikana jokseenkin vakioita. Vaikka tuottavuusohjelman edellyttämät henkilötyövuosivähennykset painottuvat vuosiksi 2010 ja 2011, ei muutoksia ole nähtävissä verrattaessa vuosiksi 2009 ja 2010 asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

Korkeimmassa oikeudessa on ratkaistujen asioiden määrä laskenut jonkin verran. Myös asiaratkaisujen käsittelyajat ovat pidentyneet vuonna 2010 aikaisempiin vuosiin verrattuna, mutta tuottavuus on pysynyt edellisten vuosien tasolla. Sen sijaan taloudellisuus on heikentynyt huomattavasti.

Hovioikeuksien ratkaisujen määrä on vuosina 2009 ja 2010 pysynyt ennallaan, mutta vuonna 2011 sen ennakoidaan laskevan noin 4,6 prosenttia eli melko paljon. Hovioikeuksien keskimääräiset käsittelyajat ovat kolmen viime vuoden aikana lyhentyneet, ja tuottavuus on pysynyt samalla tasolla. Niissä ei ole ennakoitu tapahtuvan muutoksia vuodeksi 2011. Myös hovioikeuksissa taloudellisuus on heikentynyt paljon.

Käräjäoikeuksien tilanteen arvioimista vaikeuttaa vuoden 2010 alusta toteutettu käräjäoikeusuudistus, jolloin uudet 27 käräjäoikeutta aloittivat toimintansa. Uudistuksen toteuttamisella on ollut vaikutuksensa käräjäoikeuksien toimintaan vuoden 2010 aikana. Siirtymäprosessi on myös vaikuttanut ratkaistujen asioiden määrään, joka oli haastattelujen mukaan edellisvuotta pienempi. Tämä muutos ei ole nähtävissä taulukon 9 luvussa kiinteistöjen kirjaamisasioiden siirryttyä Maanmittauslaitokselle. Muutosten vuoksi vuosien 2010 ja 2011 tuottavuus- ja taloudellisuusluvut sekä summaaristen asioiden käsittelyajat eivät ole verrannollisia aiempiin vuosiin nähden. Muut käsittelyajat ovat tilastotietojen valossa pysyneet viime vuosina melko samoina.

TAULUKKO 10. Hallintotuomioistuinten toiminnallinen tuloksellisuus ja käsittelyajat vuosina 2006–2011 (tavoite) keskimäärin.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Korkein hallinto-oikeus</i>						
Ratkaistut asiat	4 006	3 797	3 734	3 965	4 200	4 300
Tuottavuus	39	38	38	41	42	43
Taloudellisuus	2 173	2 316	2 499	2 458	2 347	2 405
Käsittelyajat (kk)	10,3	9,8	9,9	10,2	11,1	9,5
<i>Hallinto-oikeudet</i>						
Ratkaistut asiat	22 720	23 103	22 369	21 494	22 853	22 740
Tuottavuus	51	51	49	47	50	51
Taloudellisuus	1 205	1 248	1 385	1 495	1 433	1 418
Käsittelyajat (kk)	8,3	9,3	9,2	7,8	7,3	7,8
<i>Markkinaoikeus</i>						
Ratkaistut asiat	365	450	643	662	687	600
Tuottavuus	19	21	25	23	24	21
Taloudellisuus	3 603	3 431	2 984	3 273	3 188	3 584
Käsittelyajat (kk)	13,5	14,1	14,1	10,0	8,7	8,0
<i>Vakuutus oikeus</i>						
Ratkaistut asiat	10 396	10 423	9 814	7 391	7 503	8 000
Tuottavuus	93	88	84	65	68	73
Taloudellisuus	625	673	770	1 013	1 006	969
Käsittelyajat (kk)	14,5	15,0	13,6	10,9	10,8	9,0

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistujen juttujen määrä on noussut vuonna 2010 edelliseen vuoteen verrattuna, ja tavoitetta vuodeksi 2011 on nostettu vuoden 2010 toteumasta jonkin verran. Käsittelyajat ovat parin viime vuoden aikana jonkin verran pidentyneet, mutta vuoden 2011 tavoite on lyhennetty vuotta 2006 alhaisemmalle tasolle. Tuottavuusluvut ovat tarkastelujaksona jonkin verran parantuneet.

Hallinto-oikeuksissa käsiteltävien asioiden määrä on pysynyt melko samana, joskin vuosittain voi olla noin 5 prosentin eroja. Vuonna 2010 toteuma oli vuotta 2008 suurempi. Vuoden 2011 tavoite vastaa vuoden 2010

toteuman tasoa. Keskimääräiset käsittelyajat ovat kolmen viime vuoden aikana lyhentyneet selvästi alle vuosien 2007 ja 2008 tason, joskin vuoden 2011 käsittelyaikatavoitta on nostettu jonkin verran edellisen vuoden toteumaan verrattuna. Keskimääräinen vuoden 2011 tuottavuustavoite on sama kuin tuottavuus oli vuonna 2006. Tuottavuusluku oli vuonna 2010 parempi kuin kahtena edellisenä vuotena. Vuoden 2011 tavoite vastaa suunnilleen edellisen vuoden toteumaa. Taloudellisuus on heikentynyt, joskin se oli huonoin vuonna 2009.

TAULUKKO 11. Oikeusaputoimistojen toiminnallinen tuloksellisuus ja jonotusajat vuosina 2006–2011 (tavoite) keskimäärin.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Julkinen oikeusapu</i>¹⁴⁶						
Käsiteltyt asiat	53 351	52 194	51 844	50 695	48 346	47 518
Tuottavuus ¹⁴⁷	500	457	457	456	475	476
Taloudellisuus ¹⁴⁸	89	99	108	114	116	119
Jonotusajat (pv) ¹⁴⁹	6,7	7,0	11,5	12,2	12,9	8,0

Oikeusaputoimistoissa käsiteltyjen asioiden määrät ovat viime vuodet pienentyneet (taulukko 11). Tähän ovat vaikuttaneet muun muassa yleisen edunvalvonnan tehtävien siirtymisestä oikeusaputoimistoille lähinnä oikeusavustajien työhön aiheutunut hallinnollisen työn kasvu sekä heikosta määrärahatilanteesta johtuvat henkilöstövähennykset. Toisaalta myös viireille tulevien asioiden määrä on viime vuodet vähentynyt, mikä vaikeuttaa sen arviointia, mikä vaikutus tuottavuusohjelmalla on ollut käsiteltyjen asioiden määrään. Puhelinneuvontaa lisättiin joitakin vuosia sitten ja sillä arvioitiin kasvatettavan käsiteltyjen asioiden määrää. Taloudellisuusluku on huonontunut.

¹⁴⁶ Oikeusministeriölle vuoden 2009 alusta siirtyneen yleisen edunvalvonnan lukuja ei ole esitetty, koska sille ei ole ensimmäisessä tuottavuusohjelmassa asetettu tavoitteita.

¹⁴⁷ Painotettu työmäärä/henkilötyövuodet.

¹⁴⁸ Painotettu eurot/työmäärä.

¹⁴⁹ Jonotusajalla seurataan oikeusapupalvelun saatavuutta ja sillä kartoitetaan, missä ajassa asiakas ajan varattuaan pääsee oikeusavustajan kanssa neuvottelemaan.

Tulossopimuksen mukaan toimintamenojen sopeuttamiseksi kehyskauden määrärahoihin on henkilötyövuosivähennyksiä jouduttu kohdentamaan myös julkisiin oikeusavustajiin, ja myös tämä näkyy asiamäärien vähenemisenä.¹⁵⁰ Oikeusavustaja ottaa vuodessa vastaan keskimäärin 250 asiakasta. Vaikka tuottavuusohjelman mukaisesta henkilötyövuosivähennyksestä on toteuttamatta vain viiden henkilötyövuoden vähennys, joudutaan vuonna 2011 henkilöstöä vähentämään määrärahatilanteen vuoksi 15 henkilötyövuoden verran.¹⁵¹

Tuottavuusluvut eivät ole paljonkaan muuttuneet. Sen sijaan jonotusajat ovat pidentyneet vuodesta 2006 huomattavasti, mutta viimeiset vuodet ne ovat pysyneet suunnilleen samalla tasolla. Niiden kehitystä on kuitenkin vaikea arvioida seurantajärjestelmässä aikaisemmin olleiden ongelmien takia. Myös syitä jonotusajkojen pidentymiseen on vaikea eritellä. Asiakkaat ovat voineet esimerkiksi erityisesti suuremmilla paikkakunnilla kääntyä yksityisen oikeusavustajan puoleen, eivätkä sen vuoksi ole lainkaan käyttäneet heille varattua aikaa. Tuottavuusohjelman vaikutusta tähän on haastattelujen mukaan hyvin vaikea arvioida.

TAULUKKO 12. Ulosoton toiminnallinen tuloksellisuus ja käsittelyajat vuosina 2006–2011 (tavoite) keskimäärin.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Käsitellyt ulosotto-asiat	2 234 000	2 615 050	2 355 800	2 497 178	2 657 000	2 800 000
Tuottavuus	1 615	1 940	1 860	1 945	2 087	2 000
Taloudellisuus	32,68	29,30	33,55	33,11	32	37
Käsittelyaika (kk)	7,2	6,1	6,3	6,5	6,4	6,0
Perimistulos (miljoonaa euroa)	653	694	702	730	836	680
Täytäntöönpanon onnistuminen:						
– prosenttia käsitellyistä asioista	40,2	39,1	40	40	39	42
– prosenttia käsitellyistä euroista	22,9	23,6	19	25	28	23

¹⁵⁰ *Oikeusaputoimistojen ja kuluttajariitalautakunnan tulostavoitteet vuodelle 2011. 31.1.2011, OM 7/013/2011. Oikeusministeriö.*

¹⁵¹ *Sama.*

Oikeusministeriön vuosien 2008–2010 tilinpäätösten mukaan ulosotto on viime vuosina saavuttanut miltei kaikki sille asetetut tavoitteet ja osin ylittänyt ne. Perintätulos on kasvanut vuosittain vuodesta 2006, mutta vuonna 2011 sen ennakoidaan pienenevän varsin paljon. Tuottavuus on niin ikään parantunut viimeisten vuosien aikana, eikä käsittelyajoissa ole tapahtunut suuria muutoksia. Vaikka käsiteltyjen asioiden määrä on lisääntynyt ja tuottavuus parantunut, taloudellisuusluku on pysynyt varsin samana vuosina 2006–2010. Vuonna 2011 sen ennakoidaan heikentyvän lähes 16 prosenttia edelliseen vuoteen nähden. Taloudellisuusluvut viittaavat menojen suureen kasvuun (taulukko 12).

Täytäntöönpanon onnistumista kuvaava, asiamääristä laskettu tunnusluku on pysynyt ennallaan, mutta euromääristä laskettu tunnusluku on yhtä vuotta lukuun ottamatta parantunut. Vuonna 2011 sen ennakoidaan kuitenkin palaavan vuoden 2006 tasolle (taulukko 12). Vuodeksi 2011 tuottavuus- ja perimistulostavoitetta sekä euromääriin perustuvaa täytäntöönpanon onnistumistavoitetta on kuitenkin laskettu parin viime vuoden toteutumaan verrattuna. Osin tähän on vaikuttanut se, että laman vaikutukset näkyvät ulosotossa viiveellä.

Useat kulloinkin ajankohtaiset syyt ovat vaikuttaneet siihen, että on saavutettu niin hyvä perimistulos kuin asetetut tavoitteetkin. Ulosottolainsäädännön kokonaisuudistus ja sen yhteydessä käyttöön otettu ulosoton tietojärjestelmä Uljas ovat luoneet kuitenkin edellytykset tehostaa toimintaa. Koska nämä muutokset tapahtuivat ennen tuottavuusohjelmaa, on haastattelijan mukaan vaikeaa arvioida, onko tuottavuusohjelmalla ollut suoranaisesti mitään vaikutusta tilanteeseen. Osa näiden uudistusten mahdollistamista, jo aikaisemmin tapahtuneista henkilötyövuosivähennyksistä on luettu hyväksi tuottavuusohjelman henkilötyövuosivähennyksiin. Ulosotossa on haastattelijan mukaan käytetty hyväksi ne mahdollisuudet, jotka Uljas-tietojärjestelmä ja muut sähköiset välineet ovat antaneet henkilötyövuosivähennysten jatkamiselle ja toimintatapojen kehittämiseksi.

TAULUKKO 13. Syyttäjälaitoksen toiminnallinen tuloksellisuus ja käsittelyajat vuosina 2006–2011 (tavoite) keskimäärin.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Syyteharkinnassa ratkaistut asiat	85 612	83 611	89 276	84 068	85 968	85 000
Keskimääräinen syyteharkinta-aika (kk)	1,9	2,09	2,65	1,97	1,99	2,0
Tuottavuus	168	174	177,4	170,7	172,3	166
Taloudellisuus	324	335	374,9	408,0	416,7	440

Syyttäjälaitoksessa käsiteltyjen asioiden määrä laski vuonna 2009 noin 5 000 jutulla verrattuna edelliseen vuoteen ja on pysynyt sen jälkeen suunnilleen samalla tasolla, jolla myös vuoden 2011 tavoite on (taulukko 13). Haastattelujen mukaan vähennystä ei riitä selittämään samana vuonna toteutunut tuottavuusohjelman mukainen viiden henkilötyövuoden vähennys. Samaan aikaan myös yli vuoden syyteharkinnassa olevien juttujen määrä kääntyi kasvuun. Tilanteen nähtiin haastatteluissa kertovan siitä, että tuloksen kasvattaminen ei olemassa olevalla syyttäjämäärällä enää ollut mahdollista.

Keskimääräinen syyteharkinta-aika on vuodesta 2009 ollut lyhenemässä. Tuottavuudessa on sen sijaan ollut muutaman prosentin heilahtelua. Taloudellisuusluku on heikentynyt melko paljon. Kaikkien näiden kolmen tunnusluvun arvioidaan vuonna 2011 huononevan (taulukko 13).

Syyttäjälaitoksessa on tuottavuusohjelman edellyttämät henkilötyövuosivähennykset voitu toteuttaa aikataulun mukaisesti pääosin siten, että on vähennetty toimistohenkilökunnan määrää ja noudatettu syyttäjälaitoksen henkilöstösuunnitelmaa. Tämän on pääosin mahdollistanut toteutettu ja edelleen jatkuva organisaation uudistaminen. Muutokset tulostavoitteiden saavuttamisessa ja haasteet toiminnassa ovat haastattelujen mukaan johtuneet ennen muuta siitä, että toimintameno määrärahat ovat viime vuosina heilahdelleet merkittävästi. Se on heiluttanut myös syyttäjien määrää. Haastatellut ovatkin pitäneet suurimpana kipukohtana kireitä määräraha-kehyksiä tuottavuusohjelman sijasta.

3.4.7 Tuottavuuden mittaaminen ja tuottavuuspotentiaali

Tuottavuuden mittaamiseksi oikeusministeriön hallinnonalalla käytetään hallinnossa yleisesti omaksuttua ratkaistujen tai käsiteltyjen asioiden määrää henkilötyövuotta kohden. Tuottavuusohjelman vaikutusten seuraamiseksi hallinnonalalla ei ole kehitetty tai käytössä erillistä mittaria, jolla seurattaisiin tuottavuusohjelman vaikutuksia tuottavuuteen. Tällaista erityistä mittaria ei sisällynyt hallituksen kehyspäätöksiin eikä muihinkaan päätöksiin tai ohjeisiin ohjelman toimeenpanosta ja seurannasta. Haastatteluissa on käynyt ilmi, että henkilötyövuosia lukuun ottamatta tuottavuusohjelman vaikutuksia toimintaan ei erikseen toimialoilla seurata. Toimintaa ja sen kehittymistä sekä niihin vaikuttavia tekijöitä seurataan kokonaisuutena normaalissa tulosohjausprosessissa ja tulosneuvottelujen yhteydessä. Kun vuosittaisista henkilöstöresursseista sovitaan, pidetään silmällä myös henkilötyövuosien vähennystavoitteen toteutumista.

Tuottavuuden mittaamiseen ja siinä käytettävien luotettavien mittareiden kehittämiseen liittyy useita yleisesti tunnistettuja vaikeuksia. Eräillä toimialoilla on ryhdytty kehittämään uusia mittareita, joilla saataisiin monipuolisempi kuva tuottavuudesta. Näiden yleisen tason vaikeuksien lisäksi ovat haastatellut olleet yksimielisiä siitä, että tuottavuusohjelman mahdollisia vaikutuksia tuottavuuteen on hyvin vaikeaa eristää muiden samaan aikaan hallinnonalalla vaikuttavien tekijöiden vaikutuksista. Samasta syystä tapahtuneita henkilötyövuosivähennyksiä on vaikea yhdistää toteutuneisiin tai toteuttamisvaiheessa oleviin tuottavuushankkeisiin. Tällaisia esimerkkejä muista samaan aikaan vaikuttavista tekijöistä ovat hallinnonalan yleinen määrärahatilanne, muutokset hallinnonalan tehtävissä ja toimintaympäristössä sekä muu tuottavuusohjelmasta riippumaton kehitystyö. Usein toimialoilla on samanaikaisesti meneillään monia tuottavuushankkeita, joiden vaikutuksia kokonaisuuteen on vaikea erottaa toisistaan.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa oikeusministeriö pitää Tilastokeskuksen tuottavuustilastojen käyttökelpoisuutta kyseenalaisena, kun pyritään selvittämään tuottavuusohjelman vaikutuksia. Tilastokeskuksen käyttämät suoritemäärätiedot eivät suoritteiden määrittelyyn liittyvien vaikeuksien vuoksi ole varsinkaan lyhyen aikavälin tarkastelussa kovin mielekkäitä – erityisesti tämä pätee yksittäisiin virastoihin. Ministeriö viittaa tässä yhteydessä jäljempänä olevaan luvun 3.4.8. kuvioon 1.

Toinen tekijä, joka vaikeuttaa tuottavuusohjelman ja tuottavuushankkeiden vaikutusten arviointia tuottavuuteen ja henkilötyövuosiin on se, että useimmat henkilötyövuosivähennykset ovat tapahtuneet, ennen kuin tuot-

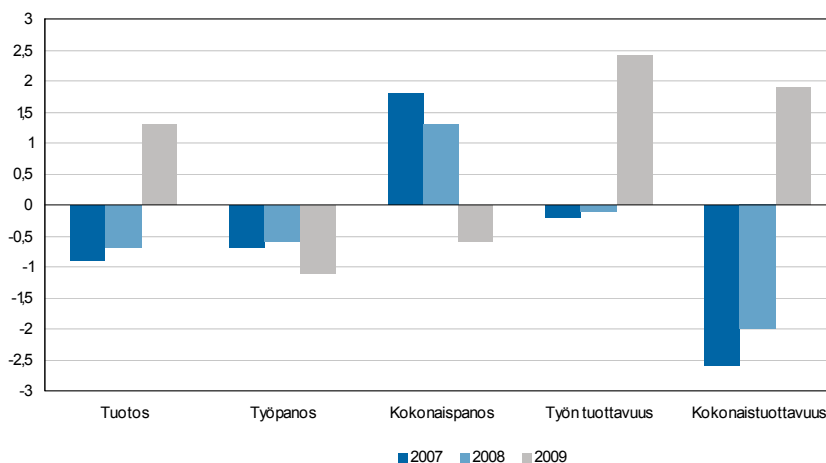
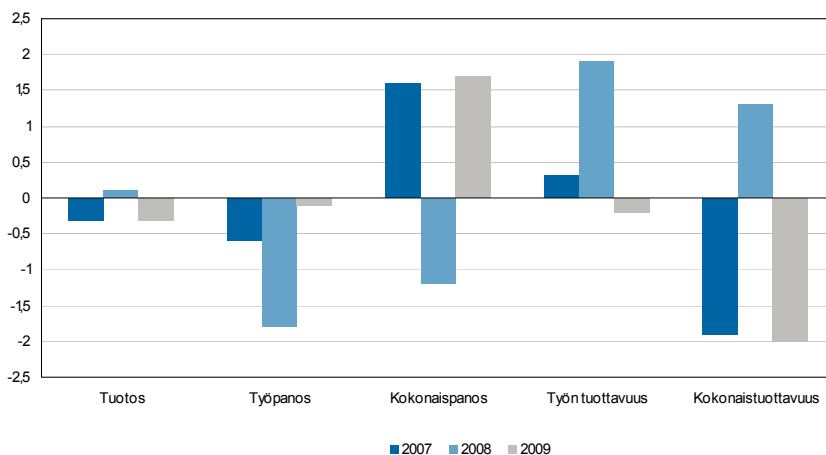
tavuushankkeiden luoma tuottavuuspotentiaali on voinut toteutua. Tuottavuusohjelman aikataulu on edellyttänyt vähennysten tekemistä, vaikka ne keinot, joita on luotu mahdollistamaan työn tekeminen entistä pienemmällä työpanoksella, eivät ole vielä vaikuttaneet tai olleet voimassa.

Haastattelussa on oltu yksimielisiä siitä, että tuottavuusohjelman toteuttamiseksi valituilla keinoilla voidaan tosiasiallisesti luoda edellytyksiä parantaa tuottavuutta ja vähentää henkilötyövuosia perustellusti. Nämä vaikutukset näkyvät kuitenkin viiveellä eivätkä täysimääräisesti ensimmäisenä tuottavuusohjelmakautena. Tarkan arvion esittämistä aikataulusta on pidetty hyvin vaikeana.

Hallinnonalan toimikalakohtaisista tilastoista, jotka koskevat toiminnallista tuloksellisuutta ja käsittelyaikoja vuosina 2006–2010, ei toimialoilla ole tarkastuksen perusteella vielä nähtävissä sellaisia muutoksia, jotka voitaisiin yhdistää tuottavuusohjelmaan. Muutokset vuosittaisissa toteutumissa ovat haastattelujen perusteella sopineet normaalin vuosittaisen vaihtelun piiriin tai niitä on selittänyt tuottavuusohjelmasta riippumaton tekijä.

3.4.8 Oikeusministeriön hallinnonalan tuottavuus valtion tuottavuustilastossa

Valtion virastojen työn tuottavuus on noussut vuosina 2007–2009 keskimäärin 0,7 prosenttia vuodessa edelliseen vuoteen nähden (ks. ylempi kuva kuviossa 1) Tilastokeskuksen valtion tuottavuustilaston tietojen perusteella. Muutos oli positiivinen kahtena ensimmäisenä vuotena, mutta kääntyi lievästi negatiiviseksi vuonna 2009. Työn tuottavuuden nousu vuosina 2007–2008 oli seurausta lähinnä työpanoksen laskusta. Se pieneni keskimäärin 0,8 prosenttia vuodessa edelliseen vuoteen nähden. Tuotoksen määrä laski samaan aikaan keskimäärin 0,1 prosenttia vuodessa edelliseen vuoteen nähden. Kokonaistuottavuus laski keskimäärin 0,9 prosenttia vuodessa edelliseen vuoteen nähden vuosina tarkastelujaksolla. Negatiivinen kehitys oli seurausta kokonaispanoksen keskimäärin 0,8 prosentin suuruudesta kasvusta.



KUVIO 1. Keskimääräisen tuotoksen, työpanoksen, kokonaispanoksen, työn tuottavuuden ja kokonaistuottavuuden muutos (edelliseen vuoteen, %) valtion virastoissa (ylempänä) ja oikeusministeriön hallinnonalalla (alempana) vuosina 2007–2009.

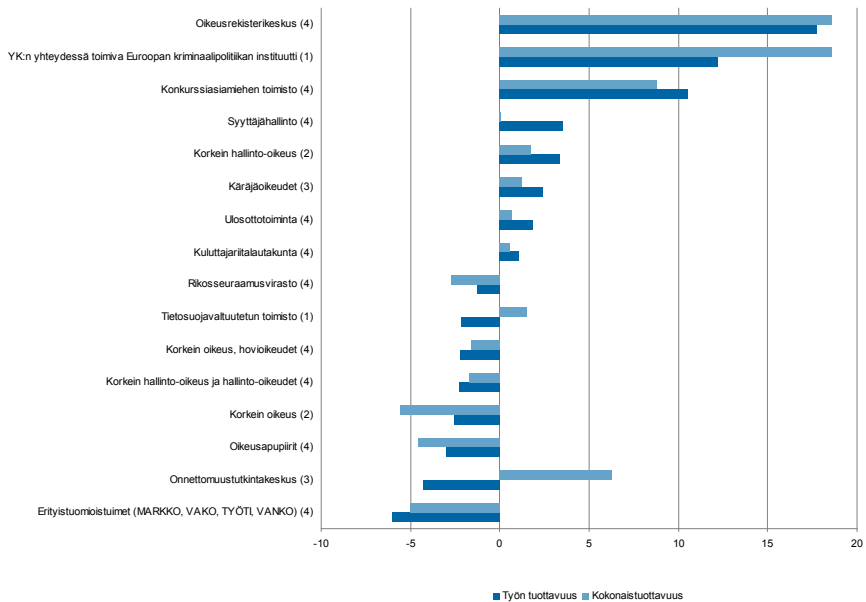
Oikeusministeriön hallinnonalalla työn tuottavuuden ja kokonaistuottavuuden keskimääräinen kehitys on hyvin samankaltainen kuin koko valtionhallinnon kehitys (ks. alempi kuva kuviossa 1). Vuosittainen kehitys on kuitenkin poikennut suhteellisen paljon valtionhallinnon yleisestä kehityksestä. Työn tuottavuus nousi oikeusministeriön hallinnonalalla keskimäärin

0,7 prosenttia vuodessa edelliseen vuoteen nähden. Positiivinen kehitys oli seurausta lähes 2,5 prosentin noususta vuonna 2009, sillä vuosina 2007–2008 työn tuottavuus hieman laski. Näiden kahden vuoden negatiivinen kehitys oli seurausta tuotoksen määrän työpanoksen määrää suuremmasta pienenemisestä. Vuoden 2009 työn tuottavuuden suhteellisen suuri nousu oli seurausta sekä tuotoksen kasvusta että työpanoksen laskusta.

Kokonaistuottavuus laski keskimäärin 0,9 prosenttia vuodessa edelliseen vuoteen nähden. Muutos oli 2–2,5 prosenttia negatiivinen vuosina 2007–2008 ja kääntyi positiiviseksi vuonna 2009. Kokonaistuottavuuden lasku kahtena ensimmäisenä vuotena oli seurausta sekä tuotoksen laskusta että kokonaispanoksen noususta. Vastaavalla tavalla vuoden 2009 lähes kahden prosentin kokonaistuottavuuden paraneminen johtui sekä tuotoksen määrän noususta että kokonaispanoksen laskusta.

Seuraavassa tarkastellaan keskimääräistä työn tuottavuuden ja kokonaistuottavuuden muutosta vielä virastokohtaisesti niiden virastojen osalta, jotka ovat olleet mukana Tilastokeskuksen valtion tuottavuustilastoissa vuosina 2006–2009. Kuviossa 2 viraston nimen perässä sulussa oleva luku kuvaa niiden vuosien määrää, joina virastosta on kyseiset tiedot. Kaikkiaan mukana on 16 virastoa, joista suurimmalla osalla tiedot ovat kaikilta neljältä vuodelta. Kahdelta virastolta tiedot tuottavuuden muutoksesta ovat vain yhdeltä vuodelta. Kuvioista 2 nähdään, että puolella virastoja työn tuottavuus nousi vuosina 2006–2009. Muutamalla virastolla se parani keskimäärin yli 10 prosenttia edelliseen vuoteen nähden.

Kokonaistuottavuuden muutos oli positiivinen kymmenellä virastolla. Muutamalla virastolla se parani keskimäärin lähes 20 prosenttia vuodessa edelliseen vuoteen nähden. Kuudella virastolla kokonaistuottavuus laski tarkastelujakson aikana.



KUVIO 2. Työn tuottavuuden ja kokonaistuottavuuden keskimääräinen muutos (edelliseen vuoteen, %) vuosina 2006–2009 oikeusministeriön hallinnonalan virastoissa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa oikeusministeriö lausuu, että luvun 3.4.8 tarkastelussa käytettyihin tuottavuuden kehityksen indikaattoreihin on syytä suhtautua hyvin varauksellisesti. Myös käytetty virasto-termi on harhaanjohtava, koska esimerkiksi käräjäoikeudet-ryhmässä on 27 virastoa. Luvussa esitetään ilman riittävää taustanalyysiä samalla asteikolla mitä erilaisimpia suoritteita ja kustannusrakennetta edustavia yksittäisiä virastoja ja kokonaisia toimialoja.

3.4.9 Vaikutukset perustehtävän hoitamiseen¹⁵²

Muodostettaessa käsitystä siitä, miten tuottavuusohjelma on vaikuttanut oikeusministeriön hallinnonalan perustehtävien hoitamiseen sekä hallinnonalan palveluiden saatavuuteen ja laatuun, kiinnittyy huomio ensi kädessä toimialojen toiminnallisesta tuloksellisuudesta ja käsittelyajoista tulosohjausprosessissa laadittuun tilastoaineistoon ja sen välittämään tietoon. Edellä luvussa 3.4.6 on käyty läpi tätä tilastoaineistoa.

¹⁵² Rikosseuraamuslaitosta käsitellään jäljempänä luvussa 3.5.

Käsittelyajan mahdolliset muutokset ovat tarkastuksessa olleet yksi näkökulma selvitetessä palvelujen laadun mahdollista muuttumista. Tilastoaineisto ei antanut tässä suhteessa viitteitä muutoksista. Perustehtävän hoitamisen ja palvelujen laadun muutosta voidaan – yksiselitteisten mittareiden puuttuessa – lähestyä myös siten, että tarkastellaan päätösten muuttumista muutoksenhaun vuoksi.

Tuomioistuinlaitoksessa toiminnallisen tuloksellisuuden ja käsittelyaikojen ohella tuottavuusohjelman vaikutukset voivat heijastua niiden päätösten lukumäärään, jotka ovat muuttuneet muutoksenhakuprosessissa. Henkilötyövuosimäärän tai päätösten laadun muutokset heijastuisivat kuitenkin vasta viiveellä muutoksenhakualttiutta ja muutoksenhaun menestymistä kertovissa luvuissa. Valitusten määrän ja niiden perusteella muuttuneiden päätösten osuuden muutokset kaikkien valituksenalaisten ratkaisujen määrästä eivät muutoinkaan anna luotettavaa tietoa tuomioistuinprosessin ja päätöksen laadusta. Muutoksenhakualttiuteen vaikuttavat monet erilaiset niin yleiset kuin muutoksenhakijoiden yksilöllisiin olosuhteisiin liittyvät tekijät, joilla ei välttämättä ole mitään yhteyttä päätösten laatuun. Laatu käsite on lisäksi laajempi kuin vain päätösten aineellisoikeudellisesti oikea lopputulos. Se sisältää muitakin tekijöitä, kuten tuomioistuinmenettelyn ja siinä annetun päätöksen kieliasun selkeyden, johdonmukaisuuden ja ymmärrettävyyden.

Vuosina 2008–2010¹⁵³ on käräjäoikeuksien päätösten perusteluja ja lopputulosta vuosittain muutettu hovioikeuksien ratkaisuille 26–27 prosentissa niistä asioista, joista oli haettu muutosta. Vuonna 2008 63 prosentissa, vuonna 2009 67 prosentissa ja vuonna 2010 60 prosentissa niistä hovioikeuksien ratkaisuksista, joista oli valitettu korkeimpaan oikeuteen ja joissa oli myönnetty valituslupa, muutettiin valituksenalaista ratkaisua tai se kumottiin taikka ratkaisu kumottiin ja asia palautettiin hovioikeuden käsiteltäväksi. Haettaessa muutosta alueellisista hallinto-oikeuksista korkeimpaan hallinto-oikeuteen valituksenalaisista päätöksistä muuttui vastaavana aikana 11,5–9,5 prosenttia. Muutoksenhakualttius korkeimpaan hallinto-oikeuteen on puheena olevina vuosina vaihdellut 15,1:stä 16,4 prosenttiin kaikista hallinto-oikeuksien ratkaisuksista. Korostettakoon, että mainittuja prosentiosuuksia tarkasteltaessa on pidettävä mielessä edellä esitetyt varaukset niiden käyttökelpoisuudesta tuomioistuinratkaisujen laadun ja sen muutoksen kuvaajina.

¹⁵³ Tiedot vuosilta 2008, 2009 ja 2010 perustuvat yleisten tuomioistuinten ja työtuomioistuinten yhteisiin toimintakertomuksiin sekä hallintotuomioistuinten toimintakertomuksiin vastaavilta vuosilta.

Myös *syyttäjälaitoksesta*¹⁵⁴ on saatavissa tämänkaltaisia tietoja: käytävissä on syyttäjien nostamien syytteiden hylkäysprosentti käräjäoikeuksissa. Myös siihen pätevät tuomioistuinlaitoksen ratkaisujen muuttumista käsiteltävässä esitetyt varaukset muutoksenhaun menestymisprosentin käyttökelpoisuudesta. Niiden ohella syyteharkintaan liittyvät sille luonteenomaiset tekijät, esimerkiksi kysymys syytteen nostamiskynnyksestä ja tuomitsemiskynnyksestä, jotka vähentävät syytteiden hylkäysprosentin käyttökelpoisuutta laadun arviointiperusteena. Syyttäjälaitoksen tilastot vuosilta 2008–2010 joka tapauksessa osoittavat, että syytteiden hylkäysprosentti on vaihdellut 7,3 prosentista 5,5 prosenttiin. Näinä kolmena vuonna se oli pienin vuonna 2010 ja suurin vuonna 2008. Alhainen hylkäysprosentti saattaa viitata siihenkin, että tuomioistuimiin on voinut jäädä toimittamatta sellaisia asioita, joita olisi ollut perusteltua viedä niiden käsiteltäviksi.¹⁵⁵

Tuottavuushankkeiksi on oikeusministeriön tuottavuusohjelmaan sisällytetty *monien organisaatioiden rakenteellisia uudistuksia*, joiden avulla perustetaan aikaisempaa suurempia yksiköitä. Näiden rakenneuudistusten tavoitteena on ollut muun muassa saada aikaan riittävän suuria yksiköitä, jotka ovat toiminnallisesti tehokkaampia ja ammatilliselta osaamiseltaan laaja-alaisempia ja siten hoitavat tehtävänsä entistä laadukkaammin. Yksikköjen suuretessa niiden haavoittuvuus vähenee ja mahdollisuudet kehittää erityisosaamista paranevat. Samalla nämä uudistukset voivat merkitä muutoksia hallinnonalan palvelujen saatavuuteen. Tällaisia hankkeita ovat käräjäoikeusverkoston uudistaminen, syyttäjälaitoksen ja ulosottolaitoksen organisaation ja toimipaikkaverkoston uudistaminen ja kehittäminen, oikeusaputoimistojen yhdistäminen ja vähentäminen sekä Rikosseuraamuslaitoksen organisaatiouudistus. Muutoksista huolimatta toimipaikkaverkostot ovat mainituilla toimialoilla kuitenkin vielä sangen laajat. Sivukanslioiden ja muiden sivutoimipaikkojen verkosto on vielä toistaiseksi sangen laaja ja kattava, vaikka myös niiden määrään kohdistuu jo tällä hetkellä supistamistarpeita ja -hankkeita.

Käräjäoikeusverkoston uudistaminen, mikä samalla tarkoitti sen harventumista, on vielä kesken, ja uudistuksessa on meneillään erityisesti toimintajärjestelyistä johtuva siirtymäaika. Tämän vuoksi ei tällä hetkellä ole arvioitavissa, vaikuttaako uudistus tosiasiallisesti palvelujen saatavuuteen. Kiinteistöjen kirjaamisasiat eli lainhuuto- ja kiinnitysasiat olivat käräjäoi-

¹⁵⁴ *Syyttäjälaitoksen tiedot vuosilta 2008 ja 2009 perustuvat syyttäjälaitoksen sanottujen vuosien vuosikertomuksiin ja vuodelta 2010 syyttäjälaitoksen toimintakertomukseen.*

¹⁵⁵ *Syyttäjälaitoksen toimintakertomus 2010.*

keuksien suurin asiaryhmä ja samalla sellainen asiaryhmä, joita kansalaiset hoitivat paikan päällä käräjäoikeuksien kanslioissa. Kirjaamisasiat siirtyivät samanaikaisesti uudistuksen kanssa Maanmittauslaitokselle. Käräjäoikeusverkon harveneminen ei siten mitenkään vaikuttanut näiden palvelujen saatavuuteen.

Varsinaisissa tuomioistuinasioissakaan palvelujen saatavuus ei haastattelujen mukaan ole tosiasiallisesti uhattuna, vaan oikeusturvaa saa suurin piirtein samoin kuin ennenkin. Käräjäoikeuksilla on toistaiseksi yhteensä 49 toimipistettä, joista saa oikeuspalveluja. Pääosa sivutoimipaikoista tosin aikaa myöden lakkautetaan. Tämä ei haastatteluissa esitetyn arvion mukaan kuitenkaan heikennä palvelujen saatavuutta. Kansalaiset ja muut asiakkaat tarvitsevat yleisesti ottaen sängen harvoin tuomioistuinpalveluja, suurin osa ei koskaan. Kirjallinen menettely summaarisissa asioissa ja eräissä rikosasioissa ei edellytä henkilökohtaista paikan päällä käyntiä. Kaikkiin käräjäoikeuksiin, hovioikeuksiin ja hallinto-oikeuksiin on asennettu laitteet, jotka mahdollistavat oikeudenkäyntiin osallisten kuulemisen videoitse ilman henkilökohtaista paikallaoloa, silloin kun videokuuleminen voi säädösten nojalla tapahtua. Tätä mahdollisuutta on viime aikoina laajennettu. Tuottavuusohjelma on vauhdittanut osaltaan tätä kehitystä. Hallintotuomioistuinsektorilla ei ole toistaiseksi tapahtunut rakenteellisia uudistuksia. Maantieteellisillä etäisyyksillä ei haastattelujen mukaan ole muutoinkaan olennaista merkitystä tuomioistuinpalvelujen saatavuudessa.

Sen sijaan käräjäoikeusuudistuksen muiden tavoitteiden saavuttamisella on merkitystä palvelujen laatuun. Entistä suuremmissa käräjäoikeuksissa on enemmän asiantuntemusta sekä mahdollisuus syventää ammattitaitoa ja erikoistua. Ne eivät toiminnallisesti ole samalla tavoin haavoittuvia kuin henkilökuntamäärältään pienet yksiöt. Vaikka näidenkään tekijöiden vaikutus ei vielä tässä vaiheessa ole nähtävissä, haastatteluissa niiden arvioidaan antavan hyvät edellytykset parantaa käräjäoikeuksien palvelua ja päätösten laatua.

Julkiseen oikeusapuun vuosittain saapuneiden asioiden ja vastaavasti käsiteltyjen asioiden määrät ovat tasaisesti pienentyneet viimeisten vuosien aikana¹⁵⁶. Samaan aikaan on oikeusaputoimistojen neuvontapalveluja lisätty ottamalla käyttöön valtakunnallinen oikeusavun puhelinneuvonta eli oikeusapuhjaus ja vakainaistamalla julkisten oikeusavustajien oikeudellinen puhelinneuvonta. Vuonna 2010 noin 35 prosenttia oikeusaputoimistojen työpanoksesta kohdistui neuvontapalveluihin.

¹⁵⁶ Oikeusministeriön kirjanpitoyksikön mainittujen vuosien tilinpäätösten mukaan saapuneita asioita oli 53 722 vuonna 2006 ja 49 667 vuonna 2010.

Samanaikaisesti mainittujen muutosten kanssa on oikeusaputoimistoja lakkautettu ja yhdistetty. Haastatteluissa on arvioitu, että tämä on jonkin verran vaikuttanut palvelun saatavuuteen. Jonotusaikaan näillä muutoksilla ei ole haastattelujen mukaan ollut vaikutusta. Haastattelujen perusteella näyttäisi kuitenkin siltä, että mitä harvemmillä paikkakunnilla on oikeusavun toimipaikkoja, sitä korkeammaksi muodostuu kynnys kääntyä oikeusaputoimiston puoleen. Tätä on pyritty korvaamaan lisäämällä puhelinneuvontaa, mutta saapuvien asioiden määrä on silti pienentynyt. Johtopäätöksen tekeminen siitä, onko palvelujen saatavuus vähentynyt toimipaikkaverkon harvenemisen myötä tai onko puhelinneuvonnan lisääminen vähentänyt tarvetta saattaa asia vireille oikeusaputoimistoon, on siten ristiriitaista.

Oikeusaputoimen tehtävä on antaa oikeusapua valtion varoin niille henkilöille, jotka tarvitsevat asiantuntevaa apua oikeudellisessa asiassa ja jotka taloudellisen asemansa vuoksi eivät kykene itse suorittamaan sen hoitamisen vaatimia menoja. Oikeusaputoimistojen verkoston laajuudella ja kattavuudella on merkitystä paitsi tämän perustehtävän hoitamisen kannalta mutta myös siitä syystä, että julkista oikeusapua antavat oikeusapupäätösten nojalla myös yksityiset oikeusavustajat. Yksityisille oikeusavustajille maksettaviin palkkioihin valtion talousarviossa osoitettu määräraha on vuosi vuodelta kasvanut. Kun henkilötyövuosivähennyksiä on viime vuoden aikana jouduttu, tosin pääosin määrärahalitanteen vuoksi, kohdistamaan myös oikeusavustajan tehtäviin, on sillä suora yhteys käsiteltyjen asioiden määrään. Yksi oikeusavustaja ottaa vastaan vuosittain noin 250 asiakasta.

Sähköisen asioinnin mahdollistumisen vaikutuksia oikeusapupalvelujen saatavuuteen ja laatuun ei vielä käyttöönoton viivästysten ja uudistuksen toistaiseksi lyhyen voimassaoloajan takia voi arvioida. Haastateltavien mukaan johtopäätösten tekeminen tapahtuneiden, osin tuottavuusohjelmasta johtuvien muutosten vaikutuksista perustehtävän hoitamiseen on osin ristiriitaista ja osin ennen aikaista. Siksi heidän mukaansa ei tässä vaiheessa voi esittää suoraa viitettä siitä, että tuottavuusohjelma olisi vaikuttanut palvelun saatavuuteen tai laatuun.

Ulosottolaitoksen organisaation ja toimipaikkaverkon uudistaminen ja kehittäminen eivät haastattelujen mukaan vaikuta palvelujen saatavuuteen. Sähköinen asiointi on vähentänyt ja edelleen vähentää henkilökohtaista käyntitarvetta, joka ulosottooperinnän laadun vuoksi ei muutoinkaan ole ollut velalliselle eikä velkojalle oleellista. Ulosoton valtakunnallinen perintä mahdollistaa sen, että velallinen tai velkoja voi tarvittaessa mennä mihin tahansa ulosottovirastoon asiansa vuoksi. Kihlakunnan ulosottomiesten koulutustaso on noussut, ja sen lisäksi ulosottokaari ja Uljas-tietojärjestelmä ovat parantaneet palvelun laatua. Henkilökunnan määrä

on näiden uudistusten ja osin tuottavuusohjelman takia vähentynyt, mutta perustehtävä pystytään siitä huolimatta hoitamaan haastattelujen mukaan entistä paremmin. Palvelukyky ja palvelujen laatu ovat säilyneet hyvinä, ja ne ovat jopa parantuneet oikeusturvan laadun ohella. Tilanteen mahdollistavat toimenpiteet on tehty jo ennen tuottavuusohjelmaa.

Syyttäjälaitoksessa merkittävin tekijä palvelujen saatavuudessa on haastattelujen mukaan käsittelyaika. Keskimääräinen syyteharkinta-aika on lyhentynyt samoin kuin haastattelujen mukaan asian vaativuuden perusteella eriteltyjen jutturyhmien keskimääräiset käsittelyajat. Maantieteelliset etäisyydet eivät ole palvelujen saatavuudessa olennaisia. Syyttäjät huolehtivat syyttäjäpalvelun perillemenosta, eivätkä rikosoikeudenkäyntiin osalliset tapaa syyttäjiä kuin vasta tuomioistuimen istunnoissa.

Systemaattista tutkimusta laadun muuttumisesta ei haastattelujen mukaan ole tehty, mutta syyttäjälaitoksen tulosohejauksessa asiaan on viime vuosina kiinnitetty erityisesti huomiota ja syyttäjänvirastojen päälliköt seuraavat sitä systemaattisesti. Valtakunnansyyttäjänviraston käräjäoikeuksille tekemän kyselyn perusteella haastehakemusten laatu näyttää kehittyneen myönteisesti. Toimistosihteerien työtä on muutettu sisällöltään syyttäjän assistentin työksi ja mahdollistettu erikoistuminen. Resurssia on kohdistettu rikosvastuun toteuttamisprosessin alkupäähän, ja suuremmat syyttäjänvirastot ovat mahdollistaneet resurssien kohdentamista siten, että pitkään syyteharkinnassa olevien juttujen määrä on merkittävästi vähentynyt muutaman viime vuoden aikana. Suurempien yksiköiden hyödyt näkyvät haastateltavien mukaan myös työhyvinvoinnissa ja johtamisessa. Toimintatapoja on voitu virtaviivaistaa ja kehittää, juttujen keskittäminen on tullut mahdolliseksi ja erikoistuminen lisääntynyt. Myös näiden seikkojen ansiosta laatu on parantunut. Tuottavuusohjelmalla ei ole ollut juurikaan merkitystä tähän laadun paranemiseen, sillä mainittu uudistus- ja kehittämistyö oli aloitettu ennen tuottavuusohjelmaa ja se olisi toteutettu ohjelmasta riippumatta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa oikeusministeriö yhtyy kertomusluonnoksessa esitettyyn näkemykseen siitä, että monelta osin on vielä ennen aikaista vetää johtopäätöksiä tuottavuusohjelman todellisten vaikutusten suhteen. Tämä johtuu muun muassa siitä, että keskeisissäkin tuottavuushankkeissa toimeenpanovaihe on vasta alkamassa tai toimeenpano ja hyötyjen realisointi on vielä kesken.

3.4.10 Muut vaikutukset

Hallinnonalan edustajat esittivät haastatteluissa melko laajalti käsityksenään, että tuottavuusohjelmalla on ollut eräitä myönteisiä vaikutuksia, vaikka ohjelma koettiin ennen muuta säästöohjelmaksi. Myönteiset vaikutukset ovat ennen muuta kohdistuneet ajattelutapaan suunnitella, kehittää ja järjestää toimintaa. Ratkaisuja ongelmiin tai tuloksellisuuden kysymyksiin haetaan aikaisempaa resurssien määrään keskittynyttä ajattelutapaa enemmän siitä, että kehitetään ja uudistetaan työmenetelmiä ja toimintatapoja. Jo hankkeiden suunnitteluvaiheessa haetaan lähtökohtaisesti entistä enemmän ratkaisuja muunlaisin kuin resurssien lisäämisen keinoin. Valtion rahoitustilanteen heikkeneminen ja tämän vuoksi kaventuneet toimintamäärärahat ovat vieneet kehitystä myös tähän suuntaan, mutta tuottavuusohjelmalla on siinä ollut suuri rooli. Ohjelma on nostanut tuottavuuden ja sen kehityksen aikaisempaa paremmin esille toimintaa ja sen kehittämistä läpileikkaavana tekijänä. Haastatteluissa todettiin lisäksi, että tuottavuusohjelma on saattanut jossain määrin vaikuttaa ennaltaehkäisevästi siten, että esityksiä resurssien kasvattamiseksi ei ehkä ole tehty tulosneuvotteluissa samalla tavoin kuin ennen.

Tuottavuusohjelman nähtiin nopeuttaneen kehittämishankkeita ja uudistuksia, vaikka tuottavuusohjelmaan sisällytetyt hankkeet olivat pääosin suunnitteilla ja osin jo varsin pitkälläkin ohjelman alkaessa. Useat haastatellut olivat sitä mieltä, että ilman tuottavuusohjelmaa ei hankkeiden toteutusaikataulu olisi ollut näin nopea. Toisaalta haastatellut olivat lähes yhtä mieltä siitä, että kun ohjelman toteuttamiselle oli asetettu sängen tiukka aikataulu henkilötöyvuosivähennyksineen, eivät hankkeiden vaikutukset oikean ja todellisen tuottavuuden paranemiseen tule esille samassa aikataulussa vaan paljon myöhemmin.

Eräillä toimialoilla tuotiin esille päinvastaisia vaikutuksia. Oikeusministeriön 1.5.2008 asettama julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittämissyöryhmä oli määritellyt julkisen oikeusavun laatutekijät laadun arvioimiseen soveltuvine menetelmineen. Se oli tehnyt ehdotuksen järjestelmästä, jolla julkisen oikeusavun laatua voidaan mitata ja seurata sen kehitystä¹⁵⁷. Haastatteluissa todettiin, että tämän laatutyön eteneminen oli viivästynyt tapahtuneiden henkilötöyvuosivähennysten takia, koska työhön ei ollut ollut osoitettavissa riittävästi henkilöstöresursseja. Samalla kuitenkin tuotiin esille, että toimialan yleinen määrärahatilanne on osaltaan vaikuttanut laatuhankeiden etenemiseen.

¹⁵⁷ *Oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen, muistio 18.4.2008, oikeusministeriö, oikeushallintoyksikkö, Kirta Heine.*

Ulosottolaitoksessa ei pitkäaikaisesta tavoitteesta huolimatta ole voitu osin tuottavuusohjelman vuoksi laajentaa erikoisperintää koko maan alueelle, vaikka se on myös merkittävä väline estää talousrikollisuutta ja harmaata taloutta. Myös rangaistusten täytäntöönpanon toimialalla otettiin haastatteluissa esille vastaavanlaisia vaikutuksia, mutta niitä käsitellään myöhemmin luvussa 3.5.

Joissakin haastatteluissa katsottiin, että tuottavuusohjelma on tuonut konkreettisia keinoja myös tulosohjaukseen ja -johtamiseen. Ohjelman nähtiin paikkaavan tulosohjauksen puutteita tuloksellisuuden kasvattamiseen tähtäävässä ohjauksessa. Se on tuonut uuden elementin ohjausjärjestelmään, jonka monin paikoin on koettu jääneen paikalleen toistamaan totuttuja lähtökohtia ja menettelytapoja. Tällä tavoin tuottavuusohjelman nähtiin tukevan hallinnonalan johtamista ja ohjausta. Sen sijaan ohjelman vaikutuksia virastotason johtamiseen ja ohjaukseen pidettiin hyvin pieninä.

Tarkastuskertomuksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö toteaa, että näyttääkin siltä, että tuottavuusohjelma on muuttanut ajattelutapaa niin, että ensin ajatellaan toimintatapoja ja vasta sen jälkeen mahdollisia resurssilisäyksiä. Lisäksi se on nopeuttanut kehittämistä ja muutoksia ja tuonut lisäelementin jäntevöittämään jäykkää tulosohjausta.

Edellä kuvatut, myönteisiksi koetut vaikutukset eivät olleet saavuttaneet hallinnonalan paikallistason virastoja, eikä tuottavuusohjelman toteuttamisessa virastokohtaisin keinoin esimerkiksi kehittämällä menettelytapoja ja lisäämällä tietotekniikan hyväksikäyttöä ollut edetty. Ministeriö oli kirjeellään 16.6.2009¹⁵⁸ antanut ohjeet osastoilleen ja yksiköilleen niiden valmistautuessa vuoden 2010 tulosneuvotteluihin tuottavuustavoitteiden saavuttamisen varmistamiseksi. Osastojen ja yksiköiden oli huolehdittava toimialoillaan siitä, että niillä informoidaan virastoja tuottavuustoimenpiteistä, niiden toteuttamistavoista sekä kannustimista ja muista tukitoimista. Virastoilta tuli edellyttää toteuttamissuunnitelmaa henkilömuutoksista vuosina 2010–2013. Virastokohtaisia henkilöstömuutoksen toteuttamisvälineitä ja tukitoimien kohteita olivat kirjeen mukaan tehtävärakenteen ja tehtäväkuvien muokkaaminen siten, että viraston tehtävistä voidaan suoriutua vähemmällä henkilöstöllä, tietotekniikan tehokas hyödyntäminen sekä toimipaikkaverkosto- ja toimitilajärjestelyt.

Tällaisia toteuttamissuunnitelmia ei haastatteluissa kerrottu edellytetyn pääosin siitä syystä, että asiat tulivat käsitellyiksi normaaleissa tulosneu-

¹⁵⁸ *Tuottavuusohjelman toimeenpano ja henkilöstömuutoksen toteuttaminen. Oikeusministeriön kirje 16.6.2009 OM 4/109/2009 oikeusministeriön osastoille, hallintoyksiköille, tietohallintoyksiköille ja talousyksiköille.*

votteluissa. Virastot eivät haastattelujen mukaan olleet suunnitelmia myöskään esittäneet. Virastoilla ei ollut ollut juurikaan valmiutta keskustella tällaisista menettelyistä. Oikeusministeriö on lähettänyt osastoille ja yksiköille 20.9.2010 uuden kirjeen tuottavuuden kehittämistä ja henkilöstömuutoksen tukemisesta vuosina 2011–2015.¹⁵⁹ Muutosta tuetaan kirjeen mukaan taloudellisin ja muin kannustimin.

Kirjeessä korostetaan, että hallinnonalan toiminnan ja talouden suunnittelussa sekä lähivuosia koskevissa tulosneuvotteluissa tulee kiinnittää erityistä huomiota tuottavuustoimiin ja henkilöstömuutokseen. Osa henkilöstön vähentämisen kautta vapautuvasta määrärahasta käytetään tehtävien vaativuustason muutoksista aiheutuvien palkkakustannusten nousun kattamiseen. Henkilöstökoulutusta ja henkilöstön perehdyttämistä uusiin tehtäviin tuetaan taloudellisesti. Myös ulkopuolisen asiantuntija-avun käyttämistä työprosessien kehittämiseksi ja muutosten toimeenpanemiseksi voidaan tukea. Myös muut kannustimet, tukitoimet ja toimenpiteet, joilla poistetaan mahdollisia muutosta hankaloittavia olosuhteita virastossa, tulevat kysymykseen. Kirjeen edellyttämät toimenpiteet ja esittelemät välineet kohdistuvat ajallisesti pääosin kuitenkin niin sanotun uuden tuottavuusohjelman aikaan.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö viittaa luonnoksen kannanotto-osassa esitettyyn siitä, että: "Ministeriökeskeinen valmistelu ei ole tältä osin onnistunut edistämään virasto- ja laitostason tuottavuutta parantavia toimia, - -." Kertomusluonnoksessa ei sen mukaan kuitenkaan täsmennetä, miten kannanotoissa raportoitu ongelma on näkynyt. Laajempaa huomiota valtiovarainministeriön mukaan voisi kiinnittää virastojohdon kykyyn ja haluun johtaa muutosta ja ehdottaa uusia tai korvaavia toimenpiteitä ministeriölle tavoiteltujen vähennysten saavuttamiseksi. Ministeriöiden tehtävissä korostuvat hallituksen asettaman tavoitteen toteutumisen varmistaminen, mutta ministeriöiden lisäksi virastojen odotetaan esittävän hankkeita ja toimenpiteitä tavoiteltujen vaikutusten saavuttamiseksi.

Useassa haastattelussa esitettiin, että itse asiassa tuottavuusohjelma oli siirtänyt taka-alalle huomion ja varsinaiset välineet lisätä tuottavuutta. Ohjelma ja sen seuranta keskittyivät vain henkilötyövuosivähennyksiin, jolloin se oli pelkästään säästö- ja henkilöstön vähentämisohjelma. Toisaalta useat haastatellut olivat kuitenkin valmiit myöntämään, että ainoastaan tällä tavalla toteutettuna sillä voitiin saavuttaa asetetut henkilötyövuosita-

¹⁵⁹ *Tuottavuuden kehittäminen ja henkilöstömuutoksen tukeminen vuosina 2011–15. Oikeusministeriön kirje 20.9.2010 OM 2/012/2010 oikeusministeriön osastoille, hallintoyksiköille, tietohallintoyksiköille ja talousyksiköille.*

voitteet. Jos tuottavuusohjelmaa ja sen hankkeita olisi lähdetty viemään eteenpäin alhaalta ylöspäin siten, että hallinnonalan kaikki tasot olisivat olleet mukana alusta lähtien jo valmisteluvaiheessa, ei tuloksia olisi ehkä saavutettu lainkaan tai aikataulu olisi venynyt huomattavasti pidemmäksi. Tällainen, sinänsä ideaali toteutustapa ei olisi ollut tehokas, eikä se olisi välttämättä vienyt tavoiteltuun lopputulokseen.

3.5 Tuottavuusohjelma ja sen vaikutukset perustehtävään rikosseuraamusalalla

3.5.1 Yleistä tuottavuusohjelmasta ja hankkeista rikosseuraamusalalla

Rangaistusten täytäntöönpanon toimialalla on tuottavuusohjelmassa 323 henkilötyövuoden vähennystavoite. Tarkastuksen haastatteluaineiston mukaan ongelmia tuottavuusohjelman alkuvaiheessa aiheutui siitä, ettei ohjelmaa ja henkilötyövuosivähennysten määrää ollut valmisteltu yhteistyössä toimialan kanssa, vaan ne tehtiin ministeriötasolla. Henkilötyövuosivähennysten määrä pohjautui talousyksikössä tehtyyn arvioon sen sijaan, että se olisi perustunut perusteelliseen Rikosseuraamuslaitoksen ja muun toimialan kanssa tehtyyn valmistelutyöhön. Alkuvaiheen ongelmien jälkeen, kun henkilötyövuosivähennystavoitetta oli nostettu alkuperäisestä 308:sta 323:een ja kun työnjako ohjelman toteutuksessa oli vakiintunut siten, että päävastuu toteutuksesta on rikosseuraamusalalla, on yhteistyö ministeriön kanssa toiminut hyvin. Ministeriöltä on saatu täysi tuki tuottavuusohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi, lainsäädännön muuttamiseksi ja hallinnonalalla vaikeille päätöksille lakkauttaa Konnunson ja osittain ajaa alas Pelson vankila.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa oikeusministeriö lausuu, että hallinnonala- ja toimialakohtaiset henkilötyövuositavoitteet ovat oikeusministeriön johdon hyväksymiä. Asiaa on valmisteltu talousyksikön ja ministeriön osastojen ja yksiköiden yhteistyönä, osastojen ja ministeriön johdon linjausten pohjalta. Esimerkiksi Rikosseuraamuslaitoksen tuottavuushankkeita ja niihin liittyviä henkilöstötavoitteita on merkittävästi tarkistettu ministeriön ja laitoksen välisen vuorovaikutuksen pohjalta.

Toimiala oli ensimmäisten joukossa talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen keskittämässä tuolloin vielä hallinnonalan omaan palvelukeskukseen, mistä henkilötyövuosivähennykset toimialalla myös alkoivat. Asettaessaan henkilötyövuosivähennystavoitteen oikeusministeriö oli

myös määrittänyt, mistä toimialan hankkeesta ja sen osa-alueesta ja minkä suuruisina vähennysten tuli tapahtua. Näin jyvitettyjä henkilötyövuosia vähennettiin sitä mukaa kuin virkoja vapautui. Toimialalla tehtiin selvityksiä tehtävien ulkoistamiseksi ja henkilötyövuosien vähentämiseksi sillä tavoin. Ruokahuolto olisi ulkoistamisselvityksen mukaan tullut nykyisellä palvelumallilla kalliimmaksi ulkoistettuna kuin itse tuotettuna. Vangin kuljetuksen ulkoistamisselvityksessä todettiin, että ulkoistamisella voitaisiin saada henkilöstösäästöjä, mutta samalla jouduttaisiin ratkaisemaan perustuslakiin ja julkisen vallan käyttämiseen liittyvät ongelmat. Hallituksen esitys vanginkuljetuslainsäädännön uudistamiseksi¹⁶⁰ annettiin eduskunnalle syksyllä 2010, mutta lakiehdotukset raukesivat, koska eduskunta ei ehtinyt käsitellä niitä loppuun ennen kyseisen vaalikauden päättymistä.

Kun oli käynyt selväksi, että näillä keinoilla ei tarvittavia vähennyksiä kyettäisi saamaan aikaan, toimialalla tehtiin kaksi päätöstä, jotka merkitsivät strategista suunnantarkistusta. Ensimmäiseksi päätettiin vankeinhoiton kehittämissuunnitelmasta ja toiseksi Vankeinhoitolaitoksen ja Kriminaalihuoltolaitoksen yhdistämisestä.

Näiden päätösten toimeenpanemiseksi käynnistettiin Riseala 2010 -hanke, jolla samalla luotiin edellytykset tuottavuusohjelman vaatimille henkilötyövuosivähennyksille. Tätä varten toteutettiin itse asiassa jo pitkään dokumentoituja pyrkimyksiä laajentaa yhdyskuntaseuraamusten käyttöä, siirtäjä avoimempaan täytäntöönpanoon valvontarangaistuksen käyttöön ottamisella, lisätä valvottua koevapautta sekä uudistaa sakon muuntorangaistus. Näiden toimien seurauksena vankimäärät pienenisivät, mikä mahdollistaisi suljettujen vankipaikkojen vähentämisen noin 400:lla. Samanaikaisesti toimialan tiukka määrärahatilanne, joka pitkälti johtui toimitilavuokrien noususta, vaikutti haastatteluvien mukaan samansuuntaisesti siten, että erityistä huomiota kiinnitettiin peruskorjaamista tarvitseviin vankitiloihin. Tämän vuoksi päädyttiin esittämään Konnunsuon vankilan lakkauttamista ja Pelson vankilan vankipaikkojen supistamista, ja nämä toimenpiteet hyväksyttiin hallituksen iltakoulukäsittelyssä tammikuussa 2009. Konnunsuon 174-vankipaikkainen vankila lakkaa päätösten perusteella vuoden 2011 lopussa, ja Pelson vankimäärää vähennetään asteittain niin, että 209 vankipaikasta siellä on vuoteen 2012 mennessä enää 120. Nämä vähennykset kattavat noin kaksi kolmasosaa 400 paikan potentiaalista.

Ilman näitä lakkauttamistoimenpiteitä ei haastattelujen mukaan olisi ollut mahdollista saavuttaa henkilötyövuosivähennystavoitetta. Toteutuksessa on määrärahatilanteen takia edetty jonkin verran etupainotteisesti, ja

¹⁶⁰ HE 319/2010 vp. ja HE 320/2010 vp.

vuoden 2010 tilinpäätöksen mukaan vuodelle asetettu tuottavuusohjelmataavoite alittui, mikä helpottaa kokonaistavoitteen saavuttamista vuoden 2011 loppuun mennessä.

Rangaistusten täytäntöönpanon toimialan tuottavuushankkeet sijoittuvat seuraaviin toimenpidekokonaisuuksiin: seuraamusjärjestelmän kehittäminen, vankiluvun alentaminen ja laitosrakenteen kehittäminen, rikosseuraamusalan organisaation kehittäminen sekä rikosseuraamusalan huolto- ja tukitehtävien kehittäminen. Rikosseuraamusalan toimenpidekokonaisuudessa, joka koskee seuraamusjärjestelmää, vankilukua ja laitospalveluita, on poikkeuksellista muihin oikeusministeriön hallinnonalan tuottavuushankkeisiin verrattuna se, että tärkeänä tavoitteena on pienentää vankilukua seuraamusjärjestelmää lainsäädäntötoimilla ja siten vaikuttaa työn määrään. Vankimäärän vähentämiseksi painopistettä siirretään laitosseuraamuksista yhdyskuntaseuraamuksiin, suljetuissa laitoksissa suoritettujen rangaistusten sijasta niiden suorittamiseen avolaitoksissa ja lisätään valvotun koevapauden käyttöä. Näillä toimenpiteillä mahdollistetaan henkilökunnan vähentäminen ja tuottavuusohjelman edellyttämät henkilötöyvuosivähennykset.

Tarkastusviraston tilintarkastuksen havaintojen mukaan Rikosseuraamuslaitos pyrkii määrätietoisesti toteuttamaan tuottavuusohjelmaa ja samanaikaisesti sen kanssa tehostamaan myös omaa toimintaansa keskushallinnosta aluetason eri yksiköihin saakka. Tulosoikeuksissa on tapahtunut merkittävää kehitystä parempaan sekä suhteessa oikeusministeriöön että rikosseuraamusalueisiin. Kustannuslaskenta ja muu tuottavuuden mittaamisessa tarvittava tieto on ollut entistä paremmin saatavissa parin viimeisen vuoden aikana. Tuottavuushankkeena käyttöön otetussa uudessa organisaatiossa on merkille pantavana piirteinä aluetason eri toimijoiden entistä läheisempi yhteistyö.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Rikosseuraamuslaitos korostaa sitä, että tiukka taloudellinen tilanne samanaikaisesti tuottavuusohjelman toteuttamisen kanssa edellytti toimia henkilötöyvuosisäästöjen aikaansaamiseksi jo ennen kuin lainsäädännölliset ja toiminnalliset uudistukset alkoivat vaikuttaa vankilukuun suunnitellusti. Korkean vankiluvun aleneminen 2000-luvun alussa mahdollisti laitosrakenteessa tehdyt muutokset ja päätökset lakkauttaa Kouvola-vankila vuoden 2011 loppuun mennessä ja supistaa Peltola-vankilan paikkalukua 209:stä 120:een. Päätöksellä saatiin taloudellista liikkumavaraa tiukkaan budjettiin.

3.5.2 Rikosseuraamusalan tuottavuushankkeiden vaihe ja aikataulu sekä arvioidut henkilötövuosisäästöt

Oikeusministeriön talousyksikön laatimassa, 24.11.2010 päivytyssä hallinnonalan keskeisten tuottavuushankkeiden päivityksessä ja tilannekatsauksessa on myös rikosseuraamusalan tuottavuushankkeet ryhmitelty toteutusvaiheen mukaan. Rikosseuraamuslaitos on laatinut vuosittain tilannekatsauksen tuottavuusohjelmastaan. Viimeiset on päivätty 26.2.2010 ja 12.4.2011.¹⁶¹ Jälkimmäisessä päivityksessä toisin kuin sitä edeltäneessä Rikosseuraamuslaitos on kohdentanut tähän mennessä tapahtuneet henkilötövuosivähennykset kullekin tuottavuushankkeista. Rikosseuraamuslaitoksen on siten ollut mahdollista esittää kunkin hankkeen aikaansaama tarkka henkilötövuosivähennys. Tätä ei ole toistaiseksi tehty muilla toimialoilla samalla tarkkuudella.

Toimeenpanovaiheessa olevat hankkeet

Seuraamusjärjestelmän kehittäminen, vankiluvun alentaminen ja laitospäivätyksen kehittäminen -hankekokonaisuudessa oli huhtikuussa 2011 seuraava tilanne:

Rikosseuraamuslaitos on asettanut tavoitteeksi 100 henkilötövuoden vähennyksen rakenteita, seuraamuksia ja toimintatapoja kehittämällä. Seuraamusjärjestelmän uudistamisen tärkeimpinä kohteina ovat sakon muuntorangaistus, valvottu koevapaus ja valvontarangaistus.

Sakkovankien päivittäinen keskimäärä on vähentynyt noin sadalla vuodesta 2006 lukien. Rikoslain 2 a luvun 1.10.2008 voimaan tullut muutos vähensi sakon muuntorangaistusta suorittavien vankien määrää arvioidusti. Vuoden 2009 aikana sakonmuuntorangaistusvankeja oli vankiloissa keskimäärin 83. Sakkovankien määrä on vähentynyt edelleen vuoden 2010 aikana. Sakon muuntorangaistusta suoritti 1.7.2010 yhteensä 50 henkilöä, kun vastaava luku edellisvuonna oli 66. Sakkovankien määrä oli 1.1.2010 yhteensä 34 ja 1.1.2011 yhteensä 51.

Kriminaalihuoltolaitoksen toimipaikkaverkoston on supistettu siten, että Rikosseuraamuslaitoksen arvion mukaan siitä on saatu vuosien 2005–2009 aikana 23 henkilötövuoden säästö.

¹⁶¹ Oikeusministeriön talousyksikössä ministeriön sisäiseen käyttöön laadittu luettelo Oikeusministeriön hallinnonalan keskeiset tuottavuushankkeet. Oikeusministeriö. Talusyksikkö. 24.11.2010, Rikosseuraamuslaitoksen tuottavuusohjelma. 26.2.2010. Rikosseuraamuslaitos, Rikosseuraamuslaitoksen tuottavuusohjelma 26.2.2010, päivitetty 12.4.2011. Rikosseuraamuslaitos. Luku 3.5.2 perustuu määrittämiin asiakirjoihin.

Suljettujen laitosten vankipaikkatarpeen vähentäminen mahdollistaa tuottavuutta merkittävästi lisäävät rakenteelliset ratkaisut. Suljettujen vankipaikkojen vähennys, Konnunsuo ja Pelso, näkyy ministeriön päivityksen mukaan täysimääräisenä vasta vuoden 2012 alusta lukien, jolloin henkilöresurssien uudelleen kohdentaminen on mahdollista. Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö laatii vuoden 2011 loppuun mennessä yhteenvedon saavutetuista kokonaishenkilötyövuosisäästöistä.

Vuonna 2008 valvotussa koevapaudessa oli keskimäärin 50 vankia päivässä, vuonna 2009 keskimäärin 85 ja vuonna 2010 heitä oli 102. Vuoden 2011 koevapaustavoite on keskimäärin 150 vankia päivässä. Täydessä laajuudessaan, aikaisintaan vuonna 2012, valvotussa koevapaudessa pitäisi olla keskimäärin 200 vankia päivittäin. Valvotun koevapauden käyttö on Rikosseuraamuslaitoksen mukaan vähentänyt tilantarvetta vankiloissa, mikä vankiluvun vähenemisen ohella on mahdollistanut laitosrakentamiseen tehdyt muutokset.

Uusia toimintamalleja ja sähköistä valvontatekniikkaa kehitetään edelleen. Koevapaudessa olevien vankien maksimimäärä voidaan arvioida vasta muutaman vuoden kuluttua, kun alkamassa olevasta sähköisestä valvonnasta on saatu kokemuksia. Määrällisen tavoitteen saavuttaminen edellyttää päivityksen mukaan lisäksi yhteiskunnallisen asenneilmaston pysymistä myönteisenä valvottua koevapautta kohtaan.

Laki valvontarangaistuksesta (330/2011) tulee voimaan 1.11.2011. Ensimmäiset valvontarangaistukset tulevat täytäntöönpanoon vuoden 2012 alussa. Koska käyttöönotto on lainsäädäntöprosessin pitkäkestoisuuden vuoksi myöhentynyt, sen käyttö saavuttaa Rikosseuraamuslaitoksen arvioidun mukaan täyden laajuuden vasta toiminta- ja taloussuunnittelukauden lopulla eli vuonna 2014. Täytäntöönpanokustannusten on arvioitu olevan noin kolmannes vankipäivän hinnasta. Valvontarangaistuksen käytön arvioidaan vähentävän päivittäistä vankilukua enimmillään noin 120:llä, mikä vaikuttaa myös vankiloiden muuttuviin kustannuksiin ja henkilöstötarpeeseen. Valvontarangaistuksen käyttäminen edellyttää sähköisen valvonnan lisäksi kuitenkin myös riittävää henkilötyöpanosta. Henkilötyövuosisäästöjä syntyy Rikosseuraamuslaitoksen mukaan vasta sitten, kun toiminta on vakiintunut, vankien määrä vankiloissa laskenut ja resurssit voitu suunnata uudelleen. Koska valvontarangaistuksen käyttöönotto viivästyi, sillä ei ole Rikosseuraamuslaitoksen mukaan vaikutusta vankilukuun tuottavuusohjelmakauden aikana eli ennen 31.12.2011.

Sähköinen valvonta on suunniteltu otettavaksi käyttöön valvontarangaistuksen lisäksi myös vapauttamisyksiköissä ja eräissä avovankiloissa. Avolaitosten sähköisen valvonnan kustannuksiksi on arvioitu noin neljä euroa vankia kohden vuorokaudessa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Rikosseuraamuslaitos lausuu, että se on nyttemmin tehnyt päätöksen sähköisen valvonnan kokeilun toteuttamisesta syksyllä 2011 Suomenlinnan ja Vanajan vankiloissa sekä Kuopion vapauttamisyksikössä.

Valvontarangaistuksen toimeenpanoa ja sähköisen valvonnan toteuttamista avolaitoksissa ja valvotussa koevapaudessa koskeva hanke on edennyt toimeksiantonsa mukaisesti. Kummankin käytössä päästään täyteen laajuuteen Rikosseuraamuslaitoksen mukaan vasta, kun uusiin tehtäviin saadaan kohdennetuksi lisää henkilöresursseja sekä valmistelun ja valvonnan toimintamallit saadaan vakiinnutetuiksi.

Oikeusministeriön päivityksessä arvioidaan, että suunnitellusti toteutuessaan valvottu koevapaus ja valvontarangaistus vähentävät vankiloiden vankipaikkatarvetta vuoden 2006 tasosta noin 200:lla. Paikkojen tarve on vähentynyt ja vähenee siinä määrin, että se mahdollistaa rakenteellisten muutosten tekemisen Rikosseuraamuslaitoksessa. Konnunsuon vankilan alasajoa on jatkettu, ja 1.1.2011 vankeja oli siellä kirjoilla 17 ja vankipaikkoja käytössä 20. Kaikki vangit on tarkoitus siirtää muualle kesäkuuhun 2011 mennessä. Pelson vankilan toiminnan supistaminen toteutuu asteittain vuoden 2011 loppuun mennessä, jolloin sen vankipaikkojen määrä on 120. Sen tähänhetkisestä 170 vankipaikasta oli 1.1.2011 käytössä 166.

Organisaation kehittämiseksi on Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön ja aluehallinnon tehtäviä organisoitu uudella tavalla ja karsittu päällekkäisiä tehtäviä. Keskushallintoyksikön tehtävien karsiminen oli kuitenkin aloitettu jo ennen kuin Riseala 2010 -hanke käynnistettiin. Keskushallintoyksikön henkilövuodet ovat vähentyneet vuosina 2005–2010 yhteensä 27:lla. Uusi organisaatio aloitti toimintansa vuoden 2010 alussa. Siinä rikosseuraamusalan hallinto ja johtamisjärjestelmä yhtenäistettiin siten, että Vankeinhoitolaitos ja Kriminaalihuoltolaitos yhdistettiin Rikosseuraamuslaitokseksi.

Riseala 2010 -hankkeessa kolmeen täytäntöönpanoalueeseen perustuva johtamisjärjestelmä otettiin käyttöön samassa yhteydessä, kun Rikosseuraamuslaitos aloitti toimintansa. Tavoitteena on saavuttaa säästöjä muun muassa vähentämällä johtajien määrää. Niin sanotulla yhdistelmäjohtajien nimittämällä haetaan lisäksi synergiaetuja uudessa organisaatiossa. Muutokset toteutetaan luonnollista vaihtuvuutta hyväksi käyttäen ja hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen. Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö laatii vuoden 2011 loppuun mennessä yhteenvedon johtamisjärjestelmässä tapahtuneiden muutosten valtakunnallisista henkilötyövuosisäästöistä. Kaikkiaan Rikosseuraamuslaitoksen tavoitteena on säästää 30 henkilötyövuotta organisaatiota kehittämällä.

Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen tehtäviä ja suhdetta yleiseen koulutusjärjestelmään on selvitetty yhdessä opetus- ja kulttuuriministeriön

kanssa. Rikosseuraamuslaitos on tehnyt syksyllä 2010 esityksen koulutuskeskuksen asemasta Rikosseuraamuslaitoksen organisaatioissa sekä alalle tuloon liittyvän koulutuksen järjestämismuodosta. Asiaa pohtinut työryhmä on ehdottanut raportissaan, että Rikosseuraamusalan koulutuskeskus toimisi jatkossa Rikosseuraamuslaitoksen valtakunnallisena yksikkönä, jolla säilyisi oma lainsäädäntönsä.

Osin toteutetut / toimeenpannut hankkeet

Vankikuljetusten vähentämiseksi ja kehittämiseksi on tavoitteena ollut uudistaa vanginkuljetusjärjestelmä siten, että sekä rikosseuraamusalueiden sisäiset että niiden rajat ylittävät kuljetukset hoidetaan tehokkaasti ja taloudellisesti. Aikataulun mukaiset tarkistetut reitit on otettu käyttöön 1.2.2009. Pääradan vankivaunuliikenne korvattiin linja-autoilla, ja käytössä on enää vain yksi junareitti. Siirtyminen enenevästi linja-autojen käyttöön on nopeuttanut kuljetuksia. Organisaatiomuutoksen vaikutusta vanginkuljetusliikenteeseen seurataan, ja jos tilanne vaatii, muutetaan reitistöä paremmin uuteen aluejakoon sopivaksi. Alustavan arvion mukaan muutostarpeet ovat kuitenkin vähäisiä.

Viime vuosina tasaisena jatkunut vankikuljetusten määrän kasvu on kääntynyt laskuun. Tähän on vaikuttanut olennaisesti lokakuun 2006 alusta voimaan tulleen vankeuslain edellyttämä, aikaisempaa tavoitteellisempi vankisijoittelu. Sen avulla on vankien siirtämistä vankilasta toiseen kyetty vähentämään. Lainsäädäntöä, teknisiä valmiuksia sekä toimintakäytäntöjä kehitetään edelleen siihen suuntaan, että yhä useammin on mahdollista järjestää oikeudenkäynti-istuntoja ilman, että vangin on henkilökohtaisesti oltava paikan päällä. Vankiloissa ja tuomioistuimissa olevia videoneuvottelulaitteita ei vielä käytetä niin laajasti, kuin lainsäädäntö ja järjestelyt mahdollistaisivat.

Vanginkuljetuksen logistiikasta valmistuneen selvityksen mukaan kuljetusten osittaisella ulkoistamisella voitaisiin saavuttaa myös henkilöstösäästöjä. Osittainen ulkoistaminen on jo nyt mahdollista ja käytössä esimerkiksi Vantaan vankilassa. Hallituksen esitys vanginkuljetuslainsäädännön uudistamisesta annettiin eduskunnalle syksyllä 2010, mutta lakiehdotukset raukesivat (ks. luku 3.5.1).

Vankikuljetusten vähentämisellä, tehostamisella ja osittaisella ulkoistamisella tavoitellaan 20 henkilötyövuoden tuottavuussäästöjä. Sisäisillä kehittämistoimilla on Rikosseuraamuslaitoksen mukaan saavutettu reitinmukaisissa vankikuljetuksissa vuosina 2007–2010 noin 3,6 henkilötyövuoden ja 340 000 euron säästöt.

Suunnitteluvaiheessa olevat hankkeet

Täytäntöönpanoprosessin kehittämishankkeessa on Rikosseuraamuslaitoksessa vuonna 2009 käynnistetty selvitystyö, jonka tarkoituksena on parantaa vankitietojärjestelmän ja muiden käytössä olevien tietojärjestelmien hyväksikäyttöä tuomioiden käsittelyssä. Tuottavuustavoitteena on Rikosseuraamuslaitoksen mukaan 10–20 henkilötyövuoden säästö sisäisiä täytäntöönpanoprosesseja kehittämällä. Siitä on jo saavutettu Rikosseuraamuslaitoksen mukaan 3,34 henkilötyövuotta.

Hankkeen tarkoituksena on sujuvoittaa täytäntöönpanoprosessia ja siirtää tietojen konekieliseen vaihtoon eri viranomaisten välillä (ulosottolaitos, yhdyskuntaseuraamustoimistot). Tavoitteena on myös rationalisoida työtehtäviä, siirtyä asteittain paperittomuuteen ja virtaviivaistaa työruutiineja. Vuoden 2011 alussa Tyyne-järjestelmään tehdyt muutokset sekä sen käyttöoikeuksien laajentaminen ovat antaneet Rikosseuraamuslaitoksen oikeudellisessa yksikössä mahdollisuuksia kehittää ja ottaa käyttöön uusia toimintamalleja.

Täsmennettyinä hankkeen tavoitteet merkitsisivät sitä, että Rikosseuraamuslaitoksen oikeudellinen yksikkö lähettäisi yhdyskuntaseuraamuksia koskevat täytäntöönpanomääräykset ja -asiakirjat yhdyskuntaseuraamustoimistoille alitäytäntöönpanijana olevan ulosottoviranomaisen sijasta. Tämä edellyttää lainsäädännön muuttamista. Ulosoton kanssa käynnistetään suunnitteluyhteistyö siitä, että oikeudellinen yksikkö lähettäisi alitäytäntöönpanijalle vankeusrangaistusten täytäntöönpanomääräyksen sähköisenä. Pidemmän aikavälin tavoitteena on integroida järjestelmät siten, että ulosoton tietojärjestelmä voi suoraan vastaanottaa vankitietojärjestelmän välittämiä tietoja. Arviointikeskus antaisi ilmoittautumismääräyksen suoraan tuomitulle. Kaksinkertaisesta asiakirjojen arkistoinnista luovutaan.

Vaikka tietojen konekielinen välittäminen viranomaisten välillä on edelleen tulevaisuuden tavoitteena, jää paperittomuuteen siirtyminen kuitenkin Rikosseuraamuslaitoksen mukaan vielä tulevaisuuden tavoitteeksi. Tämä johtuu siitä, että 1.1.2011 voimaan tulleet yhdyskuntapalvelua koskeneet lakimuutokset ja 1.11.2011 voimaan tuleva valvontarangaistussäännöstö eivät mahdollista näitä seuraamuksia koskevien täytäntöönpanoasiakirjojen lähettämistä suoraan yhdyskuntaseuraamustoimistoille. Sen sijaan mainitut yhdyskuntapalvelua koskevat lakimuutokset mahdollistavat kaksinkertaisesta arkistoinnista luopumisen.

Lähivuosien aikana siirryttäisiin rangaistusaikojen koneellisen laskentaan. Sen vuoksi muun muassa tuomiolauselma- ja rikosrekisterijärjestelmiä tulee muuttaa. Rikosseuraamuslaitos on ilmoittanut, että vuoden 2012 lopulla otetaan käyttöön uusi tuomiolauselmajärjestelmän korvaava Ri-

kostuomiosovellus sekä vanhan rikosrekisterijärjestelmän korvaava Finn-Grim-sovellus. Rikostuomiosovelluksen käyttöönotto tulee kuitenkin myös vaikeuttamaan tehtävien kokonaisvaltaista hallintaa, koska käytössä on samanaikaisesti kaksi rinnakkaista tietojärjestelmää.

Vankeinhoidon ruokahuollon järjestämisessä on sen ja kanttiinitoiminnan ulkoistamisesta tehty selvitys. Ruokahuollon hankkiminen nykyisellä palvelumallilla ulkopuoliselta palveluntuottajalta ei toisi sellaisia hyötyjä, jotka puoltaisivat omasta toiminnasta luopumista. Mikäli koko ruokahuollon henkilöstö (107) ulkoistettaisiin, pitäisi ostopalvelumäärärahoja lisätä tuntuvasti. Vuonna 2009 ruokahuollon kustannukset olivat noin 8,7 miljoonaa euroa. Ulkoistamisen arvioitiin nostavan niitä 20–25 prosenttia.

Ruokahuollossa pyritään tuottavuussäästöihin vankeinhoidon sisäisillä kehittämistoimilla, lähinnä ottamalla vankityövoimaa aputehtäviin niissä keittiöissä, joissa vankityövoimaa ei tällä hetkellä käytetä. Rikosseuraamuslaitoksen mukaan ammattityövoimalla tehty ruokahuolto on vuodesta 2008 vähentynyt ja vankityön käyttö lisääntynyt. Ruokahuollon tehostamisella sisäisillä kehittämistoimilla tavoitellaan 10 henkilötyövuoden tuottavuussäästöä, ja siitä on vuoteen 2010 mennessä Rikosseuraamuslaitoksen mukaan saavutettu 7,8 henkilötyövuotta.

Vankien työtoiminnassa ei vankien ohjaamisessa työpisteissä ole päivityksen mukaan odotettavissa rationalisointihyötyjä. Markkinoinnin ja työn hankinnan keskittämisellä tai uudelleenjärjestelyillä on mahdollista saavuttaa pieniä kustannussäästöjä. Liiketoiminnallisen osaamisen parantamisella ja olemassa olevien resurssien nykyistä tehokkaammalla käytöllä olisi myös saavutettavissa nykyistä parempi taloudellinen tulos.

Henkilötyövuosien säästöodotukset kohdistuvat toiminnan osittaiseen ulkoistamiseen. Henkilökunnan eläkkeelle siirtymisen myötä on muutama seuraavan vuoden aikana mahdollista kehittää toimintatapoja.

Toiminnan tehostamisessa ratkaisevaa on se, että resurssien käyttöaste pystytään pitämään kohtalaisella tasolla. Resurssien käyttöasteeseen vaikuttavat ensi sijassa vankien työaika ja katkokset toiminnassa.

Vuoden 2009 alusta lukien käyttöön otettu nettobudjetointi tehostaa olemassa olevien resurssien, kuten työjohdon, vankityövoiman, konekannan ja tilojen, hyväksikäyttöä. Työtoiminnan tuloilla voidaan kattaa toiminnasta aiheutuvat muuttuvat menot. Toimintamenomäärärahoista maksettaviksi jäävät työnjohto- ja kiinteistökustannukset, jotka tulisivat katettavaksi myös ostopalveluissa.

Työtoimintaa ulkoistetaan työpistekohtaisen vertailun perusteella. Vertailuun otetaan mukaan taloudellisuusnäkökohtien lisäksi myös vaikuttavuusarvioita. Ostopalveluiden lisäksi pyritään osa vankien työpaikoista tuottamaan yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa tai hyödyntämällä vankilan ulkopuolella olevia työtilaisuuksia avolaitosvankien työllistämi-

sessä. Asiaa pohditaan Rikosseuraamuslaitoksen mukaan muun muassa alueellisissa toimintojen kehittämistyöryhmissä.

Työtoiminnan henkilötyövuodet ovat Rikosseuraamuslaitoksen mukaan vähentyneet 31:llä vuoteen 2007 verrattuna. Asetettu tavoite saavutettiin lähinnä vähentämällä ammattityön henkilötyövuosia 11:llä ja valmentavan työn 15:llä.

Vankien terveydenhuolto on tarpeisiin nähden ja yleiseen terveydenhuoltoon verrattuna aliresursoitu. Toiminnan ulkoistamisesta ei ole perusteita odottaa tuottavuushyötyjä ilman mittavia lisäkustannuksia. Nyky-muotoista toimintaa on mahdollista jossakin määrin tehostaa, mutta sillä ei arvioida voitavan saavuttaa henkilötyövuosisäästöjä.

Rikosseuraamusalan kehittämishankkeen seurantaryhmä on ehdottanut, että vankilaterveydenhuollon asema ja kehittämismahdollisuudet suhteessa kasvaneisiin haasteisiin tulisi arvioida tarkemmin. Arvioinnissa olisi syytä tarkastella valtakunnallisen terveydenhuoltoyksikön roolia ja suhdetta paitsi Vankeinhoitolaitokseen myös muuhun julkiseen terveydenhuoltoon. Sosiaali- ja terveysministeriö ja oikeusministeriö ovat tehneet alustavan virkamiesselvityksen vankiterveydenhuollon organisatorisista perusvaihtoehdoista. Selvityksen perusteella vankiterveydenhuollon toimivuus, laatu ja talous sekä hoidon jatkuvuus tulisivat parhaiten turvatuiksi, jos vankiterveydenhuolto olisi osa muuta julkista terveydenhuoltojärjestelmää. Selvitystyötä on jatkettu virkamiestyönä. Rikosseuraamuslaitoksen mukaan konkreettisen selvityksen tulisi olla valmiina poliittisen päätöksenteon pohjaksi kevääseen 2011 mennessä.

Päihdekuntoutuksen järjestämiseksi selvitetään mahdollisuuksia ulkoistaa vankien päihdepalvelut. Esiselvitys on valmistunut vuoden 2008 lopussa. Erikoistuneen työn hankkimisen tai tuottamisen edut ja ongelmat ovat samantyyppisiä kuin vankilaterveydenhuollossa. Toiminnan ulkoistaminen voisi helpottaa kuntoutuksen jatkuvuutta vangin vapauduttua mutta toisi lisähaasteita muun muassa laadun valvonnassa, tietojärjestelmänäkökulmasta ja vankien valvonnan kannalta. Selvitystyötä ei ole jatkettu, mutta peruslinjauksia päihdekuntoutukselle, kuten myös muulle toiminnalle, tehdään Rikosseuraamuslaitoksen strategian päivityksen yhteydessä. Päihdepalveluita ei olisi päivityksen mukaan kokonaistaloudellisesti järkevää kokonaan ulkoistaa. Niitä hankittaisiin paikallisesti silloin, kun oma palveluntarjonta ei ole riittävää tai kun se on taloudellisesti perusteltua. Päihdepalveluiden ulkopuoliset tarjoajat vaihtelevat paikkakuntakohtaisesti. Osa päihdeohjelmista on sellaisia, joita rikosseuraamusalan ulkopuoliset tahot eivät tarjoa lainkaan.

Oman henkilökunnan järjestämiä päihdepalveluja on lisätty noin 10 henkilötyövuodella vuosina 2007–2010. Samanaikaisesti myös ostopalveluiden käyttöä on lisätty, mikä on merkinnyt ostopalvelukustannusten

nousua 270 000 eurolla eli 64 prosentilla. Vankien päihdehuollossa on Rikosseuraamuslaitoksen mukaan kuitenkin saatu mainittuna aikana 1,3 henkilötyövuoden säästö.

Toimitilojen käytön tehostamiseksi arvioidaan Rikosseuraamuslaitoksen käytössä olevien toimitilojen tarpeellisuutta ja käytön tehokkuutta kokonaisuutena. Tavoitteena on saavuttaa toimitilojen käyttöä tehostamalla kustannussäästöjä ja sitoa nykyistä vähemmän henkilöstöä kiinteistöjen huoltoon ja kunnossapitoon.

Rikosseuraamuslaitos ja Senaatti-kiinteistöt laativat yhteistyö- ja toimitalostrategian vuoden 2011 aikana. Pitemmän aikavälin tavoitteena on siirtää kiinteistöjen huollon ja kunnossapidon kokonaisvastuuta Senaatti-kiinteistöille. Käynnissä olevan yhteistyö- ja toimitalostrategian laatimisen yhteydessä arvioidaan eri vuokramallien vaikutuksia kustannustasoon ja kokonaistaloudellisuuteen, mihin liittyvät muun muassa vuosina 2010–2011 toteutettavat jaetun vuokran pilottikokeilut Vantaan, Kylmäkosken ja Kestilän vankiloissa. Kokeilusta on saatu hyviä kokemuksia ja sitä on päätetty Rikosseuraamuslaitoksen mukaan jatkaa vuonna 2012 samalla, kun tutkitaan sen laajentamisen mahdollisuuksia uusiin yksiköihin.

Toimitilojen rakentamiseen, huoltoon, kunnossapitoon ja hoitoon käyetyt henkilötyövuodet ovat Rikosseuraamuslaitoksen mukaan vähentyneet 9,5:llä vuodesta 2007.

3.5.3 Konnun suon vankilan lakkauttaminen ja Pelson vankilan vankipaikkojen vähentäminen

Jo ennen kuin hallituksen iltakoulukäsittelyssä tammikuussa 2009 hyväksyttiin esitykset Konnun suon vankilan lakkauttamiseksi ja Pelson vankilan vankipaikkojen määrän vähentämisestä puolella, oli niiden toteutuksen valmistelu ja suunnittelu osoitettu tuolloiseen organisaatorakenteeseen kuuluneen paikallisen aluevankilan johdon tehtäväksi. Raportti valmistui syksyllä 2008. Rikosseuraamuslaitoksen keskusyksikön valmistelemat henkilöstöpoliittiset linjaukset yksiköiden lakkauttamis- ja toiminnan supistamistilanteissa vahvistettiin 6.2.2009, sen jälkeen kun päätökset lakkauttamisesta ja toiminnan supistamisesta oli tehty.

Henkilöstöpoliittisten linjausten mukaan ensisijaisena tavoitteena on aina tarjota vakitukselle henkilökunnalle työtä rikosseuraamusosalta ja pyrkiä mahdollisuuksien mukaan tarjoamaan uusia tehtäviä määräaikaiselle henkilökunnalle. Kaikki rikosseuraamusalan avoimeksi tulevat virat jäädytettiin siten, että niihin voitiin ottaa vain määräaikainen hoitaja 31.12.2009 saakka. Avoimista määräaikaisistakin tehtävistä tuli ilmoittaa siten, että Konnun suon ja Pelson vankiloiden henkilökunta saa niistä tie-

don. Mikäli virkoja julistettaisiin poikkeuksellisesti avoimiksi, tuli ensin virkajärjestelyilmoituksella turvata oman henkilökunnan mahdollinen nimittäminen ja vasta sitten aloittaa avoin hakuprosessi.

Toiseksi linjausten mukaan selvitetään henkilöstön siirtymismahdollisuus oikeusministeriön hallinnonalan muihin virastoihin. Asiaa pidettiin esillä jatkuvasti myös hallinnonalan henkilöstökoordinaattoritapaamisissa. Tämän jälkeen HELI-järjestelmää seuraamalla selvitetään uudelleen sijoitettavan henkilöstön mahdollisuus siirtyä muihin valtion virastoihin. Virkamieslain 20 §:n mahdollistamia toimenpiteitä käyttämällä tuettiin henkilökunnan siirtymistä myös muiden työnantajien palvelukseen.

Henkilöstön toiveet ja tarpeet selvitettiin kyselyllä, jossa työntekijät esittivät uudelleensijoitustoihinsa sekä koulutushalukkuutensa ja -tarpeensa. Tämän tiedon pohjalta muun muassa rakennettiin koulutuspolkuja yhdessä Rikosseuraamuslaitoksen koulutuskeskuksen kanssa. Virkamiesten uudelleen työllistymistä tukevia opintoja varten myönnettiin enintään kuuden kuukauden palkallista virkavapautta ja palkattomia virkavapauksia muualla työskentelyä varten.

Eläkejärjestelyt ovat linjausten mukaan mahdollisia vain tietyin varauksin. Irtisanominen on viimesijainen keino sitten, kun muita mahdollisuuksia ei ole. Muita toimenpiteitä uudelleensijoittamisen tukemiseksi ovat linjauksen mukaan etätyömahdollisuuden selvittäminen, yksilöiden tukeminen muun muassa työterveyshuollon kautta, aktiivinen yhteydenpito työvoimaviranomaisiin sekä myös esimiesten tukeminen asian käsittelyssä.

Näitä henkilöstöpoliittisia linjauksia ja niissä esitettyjä menettelytapoja on haastateltujen mukaan noudatettu. Linjauksia on tarkistettu oikeusministeriön antamiin henkilöstöpoliittisiin linjauksiin nähden sekä uudistettu vuoden 2010 lopussa tukemaan toteutuksen loppuvaihetta. Tässä yhteydessä on vielä korostettu oikeusministeriön henkilöstömuutoshankkeen työtä jatkavan henkilöstömuutoksen tukiryhmän tukea rakenneuudistusten ja henkilöstömuutosten toteuttamisessa sekä Valtiokonttorin henkilöstöpalvelut-yksikön sekä valtakunnallisen ja hallinnonalan henkilöstökoordinaattoreiden käyttöä.

Haastatteluaineiston mukaan on Valtiokonttorin ja sen henkilöstöpalvelut-yksiköstä ja henkilöstökoordinaattoriverkostosta saadulla asiantuntijavallalla ja muulla tuella ollut iso merkitys henkilöstön uudelleen sijoittamisessa. Henkilöstöpalvelut-yksikkö oli juuri perustettu, kun hanketta alettiin toteuttaa, ja yksikön tarjoamaa palvelua päästiin rikosseuraamusalalla käyttämään ensimmäisten joukossa. Oikeusministeriön hallinnonalan oman henkilöstömuutoshankkeen työ alkoi tähän hankkeeseen nähden myöhään, eikä sillä voinut siten olla roolia henkilöstön uudelleensijoittamisprosessissa. Sen lähestymistapa oli myös käytännön toimenpiteitä silmällä pitäen jossain määrin teoreettinen.

Valtiokonttorin tuella Konnunsuon ja Pelson henkilöstön uudelleensijoittamishankkeesta tuli virallinen Kaiku-kehittämishanke (Konnunsuon ja Pelson vankiloiden johdon, esimiesten ja henkilöstön jaksamisen tukeminen muutostilanteessa). Se alkoi tammikuussa 2009 ja kesti vuoden loppuun. Neuvottelussa, johon osallistuivat Rikosseuraamuslaitos, Valtiokonttori, työterveyshuolto, aluevankilan sekä Konnunsuon ja Pelson vankiloiden edustajat, sovittiin toimenpiteistä hankkia tukea henkilöstön uudelleen sijoittamiseksi, työterveyshuollon ja Valtiokonttorin roolista sekä perustettiin muutosryhmät näihin vankiloihin. Muutosryhmien työn tavoitteena oli, että henkilöstö sitoutuu muutostyöhön ja on itse mukana toteuttamassa sitä. Muutosvalmennusta suunniteltiin ja tehtiin johdon ja henkilöstön kanssa yhteisesti. Valtiokonttorin ja työvoimahallinnon edustajat olivat alkuvaiheessa selvittämässä ja kartoittamassa erilaisia vaihtoehtoja. Työterveyshuollon palveluja tarjottiin aktiivisesti. Työntekijät osallistuivat Kaiku-hankkeessa työssä jaksamiseen ja henkilöstön uudelleen sijoittumiseen liittyvään tuki- ja valmennuskoulutukseen. Kaiku on rahallisesti tukenut hanketta 15 000 eurolla.

Valtiokonttori ja sen henkilöstöpalvelut-yksikkö ovat tarjonneet tärkeää asiantuntija-apua sekä yleisesti toteutuksen eri vaiheissa että myös yksittäisten henkilöiden uudelleen sijoittumisessa. Henkilöstökoordinaattori-verkosto on mahdollistanut käyttää hyväksi muilla hallinnonaloilla olevaa tietoa ja osaamista sekä verkostossa osallisten yhteyksiä. Ammattijärjestöillä on haastatteluaineiston mukaan ollut tärkeä panos hankkeen toteuttamisessa.

Valtiovarainministeriö osoitti myös työsuojelumäärärahaa (yhteensä 46 400 euroa) Konnunsuon ja Pelson sekä aluevankiloiden työssä jaksamisen tukemiseksi työyhteisön muutoksessa. Työsuojelumääräraha oli tarkoitettu myös henkilöstön uusien sijoittumisvaihtoehtojen tukemiseen. Pelso käytti näitä varoja työyhteisön kehityshankkeeseen, jonka kustannus oli 14 276,70 euroa. Varoja tarjottiin useaan kertaan myös Konnunsuolle. Konnunsuon vankila otti niitä vastaan vain noin 4 000 euroa, jotka se pääasiassa käytti eräiden hankintojen ohella vankilan johtajan henkilökohtaiseen työnohjaukseen. Budjettivaroja Konnunsuon ja Pelson henkilöstöpoliittisten toimenpiteiden aiheuttamia lisämenoja varten on saatu kertaluonteisena toimintamenomäärärahana 250 000 euroa. Rikosseuraamuslaitoksen johtoryhmien valmennuksen konsulttikustannusten kattamiseksi Rikosseuraamuslaitos sai 60 000 euron käyttöoikeuden vuoden 2009 lopussa vuoden 2009 talousarvion 28.01.01.2.1 (Kehittämisen- ja koulutustoiminta) määrärahasta. Määräraha käytettiin Riseala 2010 -hankkeen organisaation uudistamiseen liittyvään johtoryhmävalmennukseen.

Rikosseuraamuslaitos on koko prosessin aikana tarjonnut kaikille työntekijöille työtä muualla rikosseuraamusalalla. Osa henkilökunnasta on

käyttänyt tätä mahdollisuutta, ja osa on siirtynyt muiden valtion virastojen tai kunnallisen työnantajan palvelukseen. Osaa näistä siirroista Rikosseuraamuslaitos on tukenut sitoutumalla maksamaan palkan vuoden ajan siitä, kun virkamies on aloittanut työskentelyn uuden työnantajan palveluksessa. Tuon ajan henkilön palvelussuhteen ehdot ovat valtion palvelussuhteen ehtojen mukaiset.

Toukokuussa vuonna 2011 Konnunsuon henkilöstöstä oli 25 sijoittumatta uudelleen. Näille työntekijöille on tehty vielä uusi työtarjous. Jos se ei johda tulokseen, aloitetaan yhteistoimintamenettely tuotannollis-taloudellisella perusteella niiden henkilöiden irtisanomiseksi, jotka eivät ole hyväksyneet tarjousta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Rikosseuraamuslaitos ilmoittaa, että näihin 25 työntekijään kohdistuva yhteistoimintamenettely aloitettiin toukokuussa 2011 ja prosessi jatkuu edelleen.

3.5.4 Toteutuneet henkilötyövuodet ja henkilötyövuosivähennykset rikosseuraamusalalla vuoden 2010 lopussa

Toteutuneet henkilötyövuodet

Luvussa 3.3.2 esitetyn taulukon 6 mukaan Rikosseuraamuslaitoksen vuoden 2010 lopussa toteutuneet henkilötyövuodet olivat 2 961. Tuottavuusohjelman mukainen yläraja henkilötyövuosille vuonna 2011 on taulukon 6 mukaan 2 904 ja ministeriön realistinen arvio toimintamenomäärärahoilla palkattavasta henkilöstöstä 2 902.

Valtiokonttorin työnantajan henkilöstötietojärjestelmä Tahti¹⁶² mukaan Rikosseuraamusalan vuoden lopussa 2010 toteutuneet henkilötyövuodet olivat 2 961 ja Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen Palkeiden mukaan 2 962 henkilötyövuotta. Rikosseuraamuslaitoksen vuoden 2010 tilinpäätöksen mukaan henkilötyövuosia oli 2 961.

Henkilötyövuosivähennykset

Rikosseuraamuslaitoksen 12.4.2011 päivitetyn tuottavuusohjelmakatsauksen mukaan henkilötyövuodet olivat vähentyneet vuosina 2005–2010 taulukon 14 mukaisesti.

¹⁶² Tahti: vuonna 2010 toteutuneet henkilötyövuodet, sähköpostitieto 28.2.2011.

TAULUKKO 14. Toteutuneet henkilötyövuodet ja tapahtunut muutos.

Yksikkö ¹⁶³	Vhl/Alueet	KhI/RTHY	Rise/Keha	RSKK/RSKK	Yhteensä
2005	2 756,0	288,7	109,8	49,4	3 204,0
2006	2 693,5	295,9	95,2	48,7	3 133,2 ¹⁶⁴
2007	2 723,2	289,4	86,7	47,6	3 147,0
2008	2 695,7	271,4	86,0	47,5	3 100,5
2009	2 653,6	265,8	83,7	46,9	3 050,0
Uusi organisaatio 2010 ¹⁶⁵	2 644	193	82,8	40,7	2 961
Muutos 2005–2010	- 207,7 ¹⁶⁶		- 27	- 8,7	- 243
Tavoite 2011					2 914

Taulukon 14 mukaan rikosseuraamusalan 323:n määräisestä henkilötyövuosivähennystavoitteesta on vuoden 2010 loppuun mennessä toteutunut 243.

Tuottavuusohjelmakauden aikana on myös rikosseuraamusalalle tullut lainsäädännön myötä uusia tehtäviä.

Uuden vankeuslain tultua voimaan vuonna 2006 eduskunta päätti, että rikosseuraamusalan henkilötyövuosimäärää lisätään 55:llä sijoittajayksiköissä ja vankien kuntoutustoiminnassa vankeuslain tavoitteiden toteuttamiseksi. Oikeusministeriö ja Rikosseuraamuslaitos ovat sopineet, että lisäystä ei oteta tuottavuusohjelman henkilötyövuosivähennysten piiriin.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa oikeusministeriö ilmoittaa, että oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön kesken on nyttemmin syntynyt yhteinen näkemys siitä, että uuden vankeuslain myötä

¹⁶³ Vhl on Vankeinhoitolaitos, KhI on Kriminaalihuoltolaitos, Rise on Rikosseuraamusvirasto/Rikosseuraamuslaitos ja RSKK on Rikosseuraamusalan koulutuskeskus ennen 1.1.2010 voimaan tullutta organisaatiouudistusta. Sen jälkeen Alueet ovat kolme rikosseuraamusaluetta, RTHY on valtakunnallinen terveydenhuoltoyksikkö, Keha on Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö ja RSKK on Rikosseuraamusalan koulutuskeskus.

¹⁶⁴ Taulukossa 6 lukuna 3 123.

¹⁶⁵ Organisaatiomuutoksen vuoksi vuosi 2010 ei ole vertailukelpoinen vuosien 2005–2009 kanssa. Ks. tekstissä mainittu lähde. Tämä koskee vankeinhoitolaitosta ja kriminaalihuoltolaitosta.

¹⁶⁶ Lukua ei ollut eritelty Vhl:n ja KhI:n kesken.

saadut lisähenkilötyövuodet voidaan lukea hyväksi tuottavuusohjelmaa toimeenpantaessa. Vastaavaa vähennystä ei siis tarvitse tehdä hallinnon-alan sisällä jossain muualla. Asia on ollut esillä viimeksi keväällä 2011 käydyissä neuvotteluissa.

Vuonna 2011 käyttöön otettavalla valvontarangaistuksella on myös työllistävää vaikutusta, joka on arvioitu viimeisten Rikosseuraamuslaitoksessa tehtyjen laskelmien mukaan noin 30 henkilötyövuodeksi. Valvontarangaistuksen voimaantuloon ei kuitenkaan liity henkilöstölisäyksiä. Vuonna 2011 tehtävien henkilötyövuosivähennysten lisäksi rikosseuraamusalalla täytyy tämänsuuruinen henkilötyövuosisipanos suunnata uuteen toimintaan.

Laki nuoren rikoksesta epäillyn tilanteen selvittämisestä (633/2010) tuli voimaan 1.1.2011. Tästä alkaen Rikosseuraamuslaitos on vastannut henkilötutkinnat korvaavien seuraamusselvitysten laatimisesta alle 18-vuotiaille. Tämä on lisännyt huomattavasti arviointikeskuksissa laadittavien asiantuntijalausuntojen määrää.

Sekä oikeusministeriössä että rikosseuraamusalalla tehdyissä haastatte- luissa katsottiin, että rikosseuraamusalalla on hyvät edellytykset päästä sille asetettuun henkilötyövuositavoitteeseen. Sen sijaan aikataulua (täysimääräisesti vuoden 2011 loppuun mennessä) pidettiin haasteellisenä. Useimpien tuottavuushankkeiden vaikutukset näkyvät vasta usean vuoden viiveellä niiden toteuttamisesta tai niistä johtuneiden lainsäädäntö- ja muiden uudistusten voimaantulosta. Vasta tällöin on niiden vaikutus henkilötyövuosimäärään nähtävissä. Suuressa osassa tuottavuushankkeista ei ole vielä kyetty tekemään henkilötyövuosivähennyksiä hankkeiden vaikutuksesta. Kaikilla hankkeilla tähdätään todellisiin tuottavuussäästöihin, joiden syntymisestä haastatellut olivat vakuuttuneita. Haastattelujen mukaan henkilötyövuosivähennystavoitetta ei olisi ollut missään tapauksessa mahdollista saavuttaa ilman Konnun suon vankilan lakkauttamista ja Pelson vankilan vankipaikkojen puolittamista.

Haastatellut totesivat, että tapahtuneet henkilötyövuosivähennykset olivat johtuneet hyvin usein siitä, että toimialan ja sen virastojen määräraha- tilanne oli vaikea, eikä kaikkia virkoja ja tehtäviä ollut voitu sen vuoksi täyttää. Suurimpia syitä määrärahaongelmiin ovat olleet kohonneet toimilakustannukset. Pääomavuokrat ovat nousseet merkittävästi, eikä niiden nousua indeksikorotuksineen automaattisesti vuosittain budjetissa korvata. Vuokrien nousuun vaikuttavat myös vankilakiinteistöjen peruskorjaukset.

Henkilötyövuosia on vähennetty määrärahatilanteen takia jonkin verran etupainotteisesti, ja vuoden 2010 tilinpäätöksen mukaan vuodelle asetettu henkilötyövuosivähennystavoite saavutettiin ja jopa ylitettiin. Tämä helpottaa kokonaistavoitteen saavuttamista vuoden 2011 loppuun mennessä.

Tuottavuushankkeilla saatuja henkilötyövuosisäästöjä on Rikosseuraamuslaitoksen ilmoituksen mukaan hyödynnetty uusien tehtävien resur-

soinnissa. Jonkin verran henkilötyövuosivähennysten aiheuttamista määrärahasäästöistä on haastattelujen mukaan voitu kohdentaa uudelleen selvästi pienentyneen siirtyvän erän kasvattamiseen toimialan määrärahalanteen vahvistamiseksi. Jonkin verran varoja on myös voitu kohdentaa henkilöstövähennysten mahdollistamien virkajärjestelyjen vuoksi tapahtuneeseen tehtävien vaativuusluokituksen nostamiseen. Pääosin uudelleen kohdentamisvara on kuitenkin mennyt normaalin toiminnan ylläpitämiseen.

3.5.5 Vaikutukset perustehtävään

Rikosseuraamusalalla käytetään toiminnan ja sille asetettujen tavoitteiden saavuttamisen seurannassa vaikuttavuudelle, toiminnalliselle tehokkuudelle sekä tuotoksille ja laadunhallinnalle asetettuja mittareita.

Vaikuttavuus

Rikosseuraamusalan vaikuttavuustavoitteena on vähentää rangaistusta suorittavien riskiä syyllistyä uusiin rikoksiin rangaistusaikana ja sen jälkeen. Uusimisriskiä pyritään vähentämään kehittämällä rangaistusaikana niitä valmiuksia, joita rikokseton elämä edellyttää. Tämän saavuttamiseksi vankien terveydenhuolto, muu perushuolto sekä vankien toiminnot järjestetään siten, että rangaistusta suorittavien edellytykset rikoksettomaan elämäntapaan paranevat. Vankien toimintakyvyn muutosta pyritään seuraamaan rangaistusaikana ja seuraamusten vaikuttavuudesta ja niiden taloudellisesta tehokkuudesta pyritään esittämään perusteltuja arvioita.¹⁶⁷

Vaikuttavuuden mittaamiseksi on kehitetty ja otettu käyttöön uusintarikollisuus-mittari kesäkuussa 2009. Sen avulla voidaan tarkastella sekä vankilaan palaamista että niin sanottua aitoa uusimista. Vankilaan palaaminen on voinut johtua ennen vapautumista ja/tai sen jälkeen tehdyistä rikoksista. Niin sanottu aito uusiminen tarkoittaa, että vanki on tuomittu uudestaan vankilaan tai uuteen seuraamukseen vapautumisen tai yhdyskuntapalvelun päättymisen jälkeen tehdystä uudesta rikoksesta kolmen vuoden seuranta-aikana.

Vuonna 2007 vankilasta vapautuneiden tai yhdyskuntapalvelun loppuun suorittaneiden uusimisluvut kolmen vuoden seuranta-ajalla olivat seuraavat: Ensi kertaa vankilasta vapautuneista vangeista palasi vankilaan uusis-

¹⁶⁷Rikosseuraamusviraston tulosraportti 2009. 23.3.2010, 4/011/2010. Rikosseuraamuslaitos sekä Rikosseuraamuslaitoksen tulosraportti 2010. 23.3.2011, dnro 11/011/2011. Rikosseuraamuslaitos.

ta rikoksista 44,5 prosenttia. Yhdyskuntapalvelun suorittamisen jälkeen vankilaan palasi 19,2 prosenttia, yhdyskuntapalvelun suorittamisen jälkeen vankilaan tai yhdyskuntapalveluun palasi 31,8 prosenttia ja vankilasta vapautumisen jälkeen vankilaan tai yhdyskuntapalveluun palasi 50,2 prosenttia.¹⁶⁸ Vastaisuudessa seuranta-aikaa on tarkoitus kasvattaa viiteen vuoteen oikeusjärjestelmän viiveiden vaikutuksen eliminoimiseksi.

Toiminnallinen tehokkuus

Tuottavuuden tunnuslukuna on vankien / yhdyskuntaseuraamusta suorittavien määrä keskimäärin päivässä yhtä henkilötyövuotta kohden (taulukko 15).

TAULUKKO 15. Toiminnan tuottavuus.¹⁶⁹

Tunnusluvut	Vangit/htv	Yhdyskuntaseuraamusta suorittavat/htv	Päätyneet yhdyskuntaseuraamukset/htv
Toteutuma 2006	1,40		
Toteutuma 2007	1,31		18,9
Toteutuma 2008	1,31	17,4	19,8
Toteutuma 2009	1,32	16,2	20,1
Toteutuma 2010	1,31	16,6	19,4
Tavoite 2011	1,34	15,2	

Tuottavuusluvun muutokset vuosina 2008 ja 2009 johtuvat joko siitä, että samanaikaisesti vankiluvun vähenemisen kanssa henkilötyövuositoteuma jäi edellisvuotta alemmalle tasolle, tai siitä, että henkilötyövuosikertymä jäi oletettua pienemmäksi. Vuonna 2010 henkilötyövuosisäästöjä tehtiin,

¹⁶⁸ *Rikosseuraamuslaitoksen tilinpäätös ja toimintakertomus vuodelta 2010. Rikosseuraamuslaitoksen monisteita 2/2011. 15.3.2011. Rikosseuraamuslaitos sekä Rikosseuraamuslaitoksen tulossopimusraportti 2010. 23.3.2011, dnro 11/011/2011. Rikosseuraamuslaitos.*

¹⁶⁹ *Taulukon 15 luvut perustuvat Rikosseuraamusviraston tilinpäätökseen vuodelta 2008. Rikosseuraamusviraston monisteita 1/2009. 16.3.2009. ja Rikosseuraamusviraston tilinpäätökseen ja toimintakertomukseen vuodelta 2009. Rikosseuraamuslaitoksen monisteita 1/2010. 15.3.2010. ja Rikosseuraamuslaitoksen tilinpäätökseen ja toimintakertomukseen vuodelta 2010. Rikosseuraamuslaitoksen monisteita 2/2011. 15.3.2011. sekä Rikosseuraamuslaitoksen tulossopimukseen vuodelle 2011. 1.10.2010 Dnro 17/013/2010. Oikeusministeriö.*

mutta vankiluku väheni suhteessa niitä nopeammin, mikä näkyi tuottavuustunnusluvun laskuna. Samana vuonna myös yhdyskuntaseuraamusten määrä laski ja päättyneitä yhdyskuntaseuraamuksia suhteessa henkilötyövuosiin oli edellistä vuotta vähemmän.

Taloudellisuuslukuna on toimintamenojen määrä vankia tai yhdyskuntaseuraamusta suorittavaa kohden.

TAULUKKO 16. Toiminnan taloudellisuus.¹⁷⁰

Tunnusluvut	Toimintamenot vuodessa (netto)/vanki	Toimintamenot vuodessa (netto)/yhdyskuntaseuraamusta suorittava
Toteutuma 2006	45 772 ¹⁷¹	2 816
Toteutuma 2007	48 566	2 881
Toteutuma 2008	51 902	3 303
Toteutuma 2009	53 280	3 682
Toteutuma 2010	57 874	3 915
Tavoite 2011	58 409	4 260

Vankia kohti laskettujen toimintamenojen nousuun on viimeisten kolmen vuoden aikana vaikuttanut henkilöstömenojen ja pääomavuokrien nousu sekä vankimäärän aleneminen. Yhdyskuntaseuraamusta kohti laskettuun toimintamenojen nousuun on vaikuttanut kahtena viime vuotena pääasiassa yhdyskuntaseuraamuksia päivittäin suorittavien määrän lasku, mutta vuonna 2008 myös henkilöstömenojen ja toimitilakustannusten nousu. Vuodesta 2006 vuoteen 2010 toimintamenot vankia kohden kasvoivat 26 prosenttia ja yhdyskuntaseuraamusta suorittavaa kohden 39 prosenttia. Tuottajahintaindeksin (1949=100) muutos oli tänä aikana 5,6 prosenttia.

Vuoden 2010¹⁷² aikana Rikosseuraamuslaitos kehitti rangaistusten täytäntöönpanon toimintolaskentaa siten, että eri seuraamusten yksikkökustannuksia voidaan seurata. Nämä kustannukset esitettiin ensimmäistä kertaa, eikä vertailutietoja edellisistä vuosista ole saatavissa. Vuonna 2010 vankeusrangaistuksen toimeenpanon vuosikustannukset suljetussa laitoksessa olivat 73 256 euroa, avolaitoksessa 58 728 euroa ja valvotussa koe-

¹⁷⁰ Sama kuin edellä.

¹⁷¹ Tilinpäätösluvusta ei ilmene, onko kyseessä netto- vai bruttomäärä.

¹⁷² Rikosseuraamuslaitoksen tilinpäätös ja toimintakertomus vuodelta 2010. Rikosseuraamuslaitoksen monisteita 2/2011. 15.3.2011.

vapaudessa 17 687 euroa. Yhdyskuntaseuraamusten toimeenpanon kustannus oli 4 894 euroa/henkilö/vuosi ja siten huomattavasti edullisempi kuin vankeusrangaistusten toimeenpano.

Rikosseuraamusalan kokonaiskustannusten bruttomäärästä vuonna 2010 eli 238,78 miljoonasta eurosta 24 prosenttia aiheutui kiinteistökustannuksista (22 prosenttia vuosina 2009 ja 2008) ja 23 prosenttia valvonnasta ja vanginkuljetuksesta (24 prosenttia vuonna 2009 ja 26 prosenttia vuonna 2008). Kiinteistökustannukset kasvoivat vuoteen 2009 verrattuna lähes 2 miljoonalla eurolla ja vuonna 2009 vuoteen 2008 verrattuna 3,2 miljoonalla eurolla. Valvonnan ja vanginkuljetuksen kustannukset laskivat edellisestä vuodesta noin miljoonalla eurolla, mikä johtui henkilötyövuosisäästöistä. Vuonna 2009 valvonnan henkilökustannukset kasvoivat, vaikka henkilötyövuosien määrä väheni 33:lla. Vankimäärän väheneminen heijastui vankien perushuollon kustannuksiin, jotka vuonna 2010 alenivat noin 5 prosenttia edellisestä vuodesta.

Vangeille järjestettävä toiminta (koulutus, ohjelmatoiminta, työtoiminta, yksilötyö ja vapaa-ajan toiminta) maksoi vuonna 2010 yhteensä 18,8 miljoonaa euroa, mikä oli 8,5 prosenttia rikosseuraamusalan kokonaiskustannuksista. Tämän toiminnan kustannukset laskivat edellisestä vuodesta 4 prosentilla eli noin 800 000 eurolla. Tämä aiheutui erityisesti vankien koulutuksen sekä yksilötyön ja vapaa-ajan toiminnan kustannusten vähentymisestä.

Tuotokset ja laadunhallinta

Tuotokset

Suoritteiden eli täytäntöön pantaviksi tulevien rangaistusten ja yhdyskuntaseuraamusten sekä rangaistustaan ja yhdyskuntapalvelusta suorittavien lukumäärille ei rikosseuraamusalalla aseteta tavoitteita. Tämä johtuu siitä, että Rikosseuraamuslaitos ei voi vaikuttaa niiden määriin. Taulukossa 17 on lukumäärätietoja näistä suoritteista. Ne kuvaavat toiminnan laajuutta. Luvut ovat päivittäisiä, keskimääräisiä lukumäärätietoja.

TAULUKKO 17. Vankeja ja yhdyskuntaseuraamusta suorittavia keskimäärin päiväsä.¹⁷³

Toiminnan laajuus	2006	2007	2008	2009	2010	Muutos 2009- 2010
Vankeja	3 778	3 551	3 526	3 492	3 291	- 201
vankeusvankeja	3 127	2 911	2 845	2 840	2 635	- 205
sakkovankeja	189	134	121	83	57	- 26
tutkintavankeja	463	506	560	569	599	+ 30
Yhdyskuntaseuraamusta suorittavia	4 593	4 800	4 713	4 308	3 970	- 338

Vankiluku on vuodesta 2005 lähtien jatkanut laskuaan. Vuonna 2010 niin yhdyskuntaseuraamukseen kuin vankeusrangaistukseenkin tuomittujen määrät pienenevät kuitenkin odotettua enemmän. Yhdyskuntaseuraamuksia tuli täytäntöön pantaviksi vuoden aikana lähes neljä sataa vähemmän kuin edeltävänä vuonna, ja tämä näkyi myös päivittäisen keskimäärän notkahduksena. Vankeus- ja sakkovankien määrät pienenevät edelleen, mutta samanaikaisesti tutkintavankien määrä kasvoi aikaisempien vuosien tapaan. Vapaudesta tuli vankilaan yli 500 vankia vähemmän kuin vuonna 2009, jolloin luku oli 262 pienempi kuin vuonna 2008. Sakon muuntorangaistuksiin tehdyt lainsäädännölliset muutokset näkyivät sakkovankien määrän alentumana täydessä laajuudessaan vasta kesäkuussa 2009. Vankeusvankeihin nähden tutkintavankeja oli noin 15 prosenttia vuonna 2006 mutta lähes 23 prosenttia vuonna 2010.

Laadunhallinta

Rikosseuraamusala seuraa palvelukykyään sekä suoritteittensa ja julkishyödykkeidensä laatua mittaamalla useita täytäntöönpanon sisältöön liittyviä seikkoja. Kaikista seurattavista seikoista ei ole ollut käytettävissä toteumatietoja kaikilta taulukossa 18 esitetyiltä vuosilta, eikä kaikille ole asetettu tavoitteita vuoden 2011 tulosneuvotteluissa.

¹⁷³ Taulukon 17 luvut perustuvat Rikosseuraamusviraston tilinpäätöksiin vuosilta 2008 ja 2009, Rikosseuraamuslaitoksen tilinpäätökseen vuodelta 2010 sekä Rikosseuraamuslaitoksen tulossopimukseen vuodelle 2011. 1.10.2010, Dnro 17/013/2010. Oikeusministeriö.

TAULUKKO 18. Palvelukyky sekä suoritteiden ja julkishyödykkeiden laatu.¹⁷⁴

Mittari	2006	2007	2008	2009	2010	Tavoite 2011
Lähityön osuus työajankäytöstä (vankeusrangaistukset)		82	80	85	84	
Rangaistusajan suunnitelmat tehty, % aloittaneista rangaistusvangeista		60	67	71	75	71
Rangaistusajan suunnitelmat tehty, % toimeenpanossa olleista yhdyskuntaseuraamuksista	85	83	85	84	88	90
Vangeista aktiivitoiminnoissa keskimäärin päivässä, %	59	58	59	60	62	61
Toiminta- ja päihdeohjelmien osuus rangaistusta suorittavien vankien työajankäytöstä, %	6,8	5,4	5,4	5,6	5,4	
Työskentelyohjelmiin osallistuneet yhdyskuntaseuraamusasiakkaat				4,9	4,9	
Rangaistusvangeista avolaitoksissa keskimäärin päivässä, %	26	27	30	32	35	34
Avolaitoksista vapautuneet vuoden aikana vapautuneista vankeusvangeista, %			34	34	40	
Avolaitossijoitusten onnistuminen, %			82	81	82	
Rangaistusta suorittavista koevapaudessa, keskimäärin päivässä, henkilöä		22	50	85	102	150
Valvotun koevapauden loppuun suorittaneet, % aloitetuista		95	91	85	83	85
Yhdyskuntapalvelun loppuun suorittaneet, % aloitetuista	81	82	83	82	83	85
Laitosten säilytysvarmuus, %	99,5	99,5	99,3	99,2	99,3	99,2
Poistumisluvulta määräaikana palamatta jääneet / vuoden aikana vankilassa olleet, %		2,0	1,9	1,9	2,3	
Väkivaltarikkomuksista määrättyt seuraamukset vankeinhoitolaitoksessa 100 000 vankipäivää kohden enintään	8,5	10,2	12,8	9,5	12,2	

¹⁷⁴ *Samoin kuin edellä.*

Palvelukykyyn ja laatuun liittyvät tulostavoitteet toteutuivat Rikosseuraamuslaitoksen toimintakertomuksen mukaan vuonna 2010 lukuun ottamatta sitä, että valvotussa koevapaudessa olevien määrällistä tavoitetta ei saavutettu. Rikosseuraamuslaitoksen vuosien 2011–2020 strategian linjausten mukaisesti avolaitoksissa olevien vankien määrä suureni. Avolaitoksista vapautuminen on huomattavasti lisääntynyt edelliseen vuoteen nähden. Rangaistusvankien toimintaan osallistumista kuvaava tavoite (61 prosenttia) ylittyi toteutuman ollessa 62 prosenttia. Kaikilla rikosseuraamusalueilla käynnistettiin hanke toimintojen kehittämiseksi. Ohjelματοiminnan kehittämistä varten asetettiin ohjelmatoiminnan ohjausryhmä, jossa on kaikkien rikosseuraamusalueiden edustus. Avolaitoksista luvatta poistumisia tapahtui vähemmän kuin vuonna 2009. Myös suljettujen laitosten säilytysvarmuus pysyi hyvänä. Asteittaista suunnitelmallista vaputtamista pyrittiin edistämään valvotun koevapauden käyttöä lisäämällä. Valvotun koevapauden määrällistä tavoitetta ei saavutettu, vaikka määrä kasvoi selvästi edelliseen vuoteen nähden.¹⁷⁵

Uusintarikollisuuden vähentämisen ja rikoksettomaan elämäntapaan valmiuksien luomisen kannalta ovat toiminnan laadullisten tavoitteiden saavuttamista kuvaavista mittareista keskeisimpiä lähityön osuus henkilökunnan työajan käytössä sekä vankien aktiivitoimintoihin, toiminta- ja päihdeohjaukseen osallistumisesta, rangaistusajan suunnitelmien laatimisesta sekä valvotun koevapauden loppuun suorittamisesta kertovat tunnusluvut. Taulukon 18 vuosittaisia toteumalukuja katsottaessa ovat muut paitsi vankien toiminta- ja päihdeohjelmiin osallistumista ja valvotun koevapauden loppuun suorittamista kuvaavat tunnusluvut vuosittain parantuneet. Myönteisen kehityksen takana lienee osittain vankien määrän jatkuva lasku viime vuosina. Samanaikaisten henkilötöyvuosivähennysten merkitystä näihin lukuihin ei ole raportointiaineistossa selvitetty.

Toiminta- ja päihdeohjelmien osuus vankien työajankäytöstä on pienentynyt selvästi vuonna 2007 ja on sen jälkeen pysynyt suhteellisen vakiona. Kirjallisessa raportointiaineistossa todetaan vuonna 2008, että tätä osuutta ei saatu nostetuksi tavoitteena olleelle tasolle muun muassa ohjaajapulan vuoksi. Vuonna 2009 todetaan, että sekä vankiluku että kertyneiden toimintatuntien määrä vähenivät. Toiminta- ja päihdeohjelmien osuus vankien työajasta suureni, vaikkei tavoitetta saavutettu. Aineistossa ei selvitetä tarkemmin, mikä merkitys vankimäärän ja/tai henkilöstömäärän muu-

¹⁷⁵ Rikosseuraamuslaitoksen tilinpäätös ja toimintakertomus vuodelta 2010. Rikosseuraamuslaitoksen monisteita 2/2011. 15.3.2011. Rikosseuraamuslaitos. Rikosseuraamuslaitoksen tulosraportti 2010. 23.3.2011, dnro 11/011/2011. Rikosseuraamuslaitos.

toksilla on ollut toiminta- ja päihdeohjelmien määrään ja vankien osallistumiseen niihin.

Haastatellut ministeriön, Rikosseuraamuslaitoksen sekä Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueen edustajat katsoivat, että henkilötyövuosivähennyksistä ja ilman tuottavuusohjelman aiheuttamia vähennyksiäkin tiukasta määrärahatilanteesta huolimatta on rikosseuraamusala pystynyt huolehtimaan siitä, että tuomitut rangaistukset ja yhdyskuntaseuraamukset pannaan säädösten mukaisesti täytäntöön. Myöskään laitosturvallisuudessa ei ole tapahtunut muutoksia, vaan suljettujen laitosten säilytysvarmuus on pysynyt hyvänä. Haastatellut ovat korostaneet, että ehdoton edellytys tilanteen säilymiselle tällaisena on ollut vankimäärän tasainen lasku vuodesta 2005 lähtien. Tavoitteiden saavuttamiseen on osaltaan vaikuttanut myös se, että tulosneuvotteluissa on muun muassa henkilötyövuosivähennykset pyritty ottamaan sillä tavoin huomioon, että tavoitteita ei ole asetettu korkeammalle tasolle kuin edellisenä vuotena on saavutettu tai niitä on laskettu.

Rikosseuraamusala on siten kyennyt hoitamaan perustehtävänsä eli rangaistusten täytäntöönpanon. Haastatellut olivat kuitenkin yksimielisiä siitä, että tuottavuusohjelman mukaiset henkilötyövuosivähennykset ja määrärahhaleikkaukset ovat vaikuttaneet rangaistusten täytäntöönpanon sisältöön. Rikosseuraamusalan vaikuttavuustavoite ja vankeuslain rangaistusten täytäntöönpanolle antama ydintehtävä on vaikuttaa uusintarikollisuutta vähentävästi ja edistää vankien kykyä selviytyä ilman rikoksia niin rangaistusta suorittaessaan kuin vapauduttuaankin. Tuottavuusohjelman vähennykset ovat vaikuttaneet tähän täytäntöönpanotehtävän sisällölliseen puoleen. Perustehtävän vaikuttavuus on heidän mukaansa kärsinyt.

Uusintarikollisuuteen vaikuttaminen vaatii työntekijöitä ja heidän työpanostaan sekä suunnitelmallisuutta. Suunnitelmallisuutta on pystytty jonkin verran kohentamaan rangaistusajan suunnitelmien laatimisessa, vaikkakaan tavoitteita ei ole saavutettu, mutta henkilöstöresurssit eivät ole riittäneet uusintarikollisuuteen vaikuttavien toimintaohjelmien käynnistämiseen ja ylläpitämiseen. Tuottavuusohjelman vähennykset ovat vaikuttaneet myös edellytyksiin päihdehuolto-ohjelmien järjestämisessä oman henkilökunnan voimin.

Rangaistusten täytäntöönpanotehtävän sisällöllisestä kehittämisestä on jouduttu luopumaan. Henkilötyövuosi- ja määrärahavähennykset vaikutuksineen eivät ole edistäneet vankeuslain tavoitteiden toteuttamista laissa edellytetyllä tavalla. Tuottavuusohjelman aikana on uusimisriskin vähentämiseen tähtäävä toiminta pysynyt suunnilleen tasolla, jolla se ohjelman alkaessa oli, mutta toimintojen lisäämiseen ei ole ollut mahdollisuuksia. Toiminnan laatua, jossa käytettävissä olevan henkilöstön määrällä on ri-

kosseuraamusalan tehtävien erikoislaatu huomioon ottaen olennainen merkitys, ja palvelujen määrää ei ole kyetty lisäämään.

Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueella tehdyissä haastatteluissa todettiin, että toimintaedellytykset ovat sillä tavoin olemassa, että resurssit juuri ja juuri riittävät perustehtävän hoitamiseen sen minimitasolla. Tilanteen säilyttäminen nykyisellään edellyttää alue- ja paikallistasolla sitä, että jatkuvasti huolehditaan organisaation ja rakenteiden, hallintotehtävien hoidon ja osaamisen kehittämisestä sekä laaditaan uusia toimenkuvia. Kokonaisuutena rahankasvu on kulunut normaaleihin palkankorotuksiin sekä kiinteistövuokrien nousuun. Noin 5–6 viimeisen vuoden aikana varsinaisen toiminnan taso ei ole noussut vaan päinvastoin laskenut. Tämä on merkinnyt jatkuvaa haastetta tehostaa omaa toimintaa. Viimeisimmän, 1.1.2010 voimaan tulleen organisaatiouudistuksen toimeenpano on vaatinut paljon aikaa ja sitonut suuren osan voimavaroista.

Jos tilanne sitä vaatii esimerkiksi lyhytkestoisen henkilökuntavajauksen takia, on laitoksen toiminnot mahdollista väliaikaisesti rajoittaa viikonloppuvalmiuteen ja sillä tavalla saada pelivaraa. Mutta suhteessa vankeuslain tavoitteisiin suurin ongelma on se, että toimintoja ei ole saatu kehityksi eikä toimintaohjelmia ja päihdekuntoutusta ole pystytty lisäämään. Toisaalta haastatteluissa tuotiin esille se, että täytäntöönpanon suunnitelmallisuutta on kaikista huolimatta kyetty lisäämään, kun vangeille tehdään riski- ja tarvearvioita sekä rangaistusajan suunnitelmia, joita vankiloissa myös pyritään seuraamaan ja päivittämään. Myös vangin vapautumisen suunnitelmallisuutta on kohennettu, ja toukokuun alusta 2010 alueella aloitti toimintansa valtakunnan ensimmäinen vapauttamisyksikkö.

Näistä kehitysskeleista huolimatta laitokset toimivat vielä pitkälti vanhalla toimintarakenteella. Vaikka tiedetään, mitä pitäisi tehdä, jotta täytäntöönpanon sisältö paremmin vastaisi vankeuslain sisältöä ja parannettaisiin vankien mahdollisuuksia selvitä vapaudessa, sitä ei ole voitu toteuttaa, koska resurssit ovat puutteelliset. Kun Konnun suon vankilan alasajo ja Pelson vankilan vankipaikkojen puolittaminen on saatu vuonna 2012 hoidetuiksi, on Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueella mahdollista haastattelujen mukaan nähdä, minkä verran resursseja on mahdollista kohdentaa toimintojen kehittämiseen.

Vankeuslain voimaantuloa 1.10.2006 silmällä pitäen oli rikosseuraamusalueella kehitetty omaa organisaatiota siten, että resursseja vapautuu vankien kanssa tehtävään lähityöhön vankeuslain velvoitusten edellyttämällä tavalla. Tämä pelivara jouduttiin kuitenkin käyttämään samaan aikaan voimaan tulleen tuottavuusohjelman toteuttamiseen. Resursseja ei ole tämän jälkeen pystytty kohdentamaan tähän työhön, kun henkilökuntamäärä on koko ajan vähentynyt. Vielä 1990-luvun lopussa ja 2000-luvun alussa päästiin ohjelma- ja päihdetyön kehittämisessä eteenpäin,

mutta tuottavuusohjelman jälkeen ei enää voitukaan jatkaa tällä linjalla, ja laitosten toiminnan haavoittuvuus alkoi kasvaa. Vaikka haastattelujen mukaan joissakin asioissa ovat tekemisen aikataulut venyneet ja palvelutaso on joiltakin osin heikentynyt, on vankeuslain periaatteita ja tavoitteita kuitenkin kunnioitettu ja tehty töitä niiden saavuttamiseksi.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa myös Rikosseuraamuslaitos korostaa sitä, että ilman asiakas- ja vankimäärien selvää laskua olisi palvelukyvyssä tapahtunut notkahdus. Lisäksi se tähdentää, että tuottavuusohjelman toteuttaminen on hankaloittanut rangaistusten täytäntöönpanon sisällöllistä kehittämistä, eikä uusintarikollisuuteen vaikuttavaa toimintaa ole kyetty lisäämään siten kuin vankeuslain sisältö edellyttäisi. Tuottavuuspotentiaalia ei ole voitu käyttää siten, että olisi kyetty lisäämään asiakkaille järjestettävää toimintaa. Tuottavuusohjelmalla saadut säästöt ovat kohdistuneet palkankorotuksiin ja toimitilavuokrien nousun kattamiseen.

3.5.6 Muut vaikutukset

Tuottavuusohjelma on saatettu myös rikosseuraamusalalla osaksi normaalia tulosohjausmenettelyä. Se on mukana toiminta- ja taloussuunnittelussa, talousarvion suunnittelussa ja laadinnassa sekä raportoinnissa koko prosessin ajan. Tämä on osaltaan johtanut siihen, että kaikessa toiminnassa kiinnitetään aikaisempaa enemmän huomiota tuottavuuteen yleensä ja siihen vaikuttamiseen. Haastattelujen mukaan on tapahtunut selvä ajattelutavan muutos. Enää uusia hankkeita suunniteltaessa ja käynnistettäessä ei niiden toteutumista lasketa määräraha- ja henkilöstölisäysten varaan.

Tuottavuusohjelman leikkaukset ja tiukka talous ovat johtaneet siihen, että niin keskustasolla, rikosseuraamusalueilla kuin paikallisissa laitoksissakin on entistä tarkemmin mietittävä, miten asioita on mahdollista hoitaa mahdollisimman tehokkaasti ja mihin voimavaroja käytetään. Talouden seuranta on tästä syystä saatu huomattavasti aikaisempaa paremmalle tasolle.

Tuottavuusohjelma on haastattelujen mukaan vaikuttanut entistä tarkempaan pohdintaan siitä, mikä on Rikosseuraamuslaitoksen perustehtävä ja -tarkoitus. Tämä tarkentaminen on esimerkiksi kriminaalihuollossa johtanut siihen, että tarkasti ottaen ydintehtävään kuulumattomia rönsyjä on karsittu.

Kriminaalihuoltolaitoksella on perinteisesti ollut toimivat yhteydet eri sidosryhmiinsä, kun taas vankeinhoito on luonteeltaan ollut osin sisänpäin kääntynyttä ja omaehtoisesti toimivaa. Se, että Vankeinhoitolaitos ja Kriminaalihuoltolaitos yhdistyivät 1.1.2010, antaa eräiden haastateltujen

mukaan hyvät mahdollisuudet hyödyntää kriminaalihuollon olemassa olevia kontakteja ja hyväksi koettuja toimintatapoja sekä kehittää entistä laajempaa sidosryhmäyhteistyötä myös vankeusrangaistusten täytäntöönpanossa yleensä ja paikallisella tasolla laitosten toiminnassa.

Haastatteluissa esitetyn perusteella tuottavuusohjelman hankkeiden ja muun kehittämistyön tulosten omaksuminen niin suuressa ja hitaasti toimivassa organisaatiossa kuin Rikosseuraamuslaitoksessa vaatii pitkän siirtymäajan. Tarvitaan pitkäjänteistä työtä, jotta voidaan muuttaa perinteiset, pitkän ajan kuluessa muotoutuneet ja vakiintuneet toimintamallit siten, että tuottavuus voi parantua niillä tavoilla, joille tuottavuushankkeet ovat antaneet edellytykset.

4 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksessa selvitettiin hallituksen vuosiksi 2007–2011 hyväksymän valtion tuottavuusohjelman toimeenpanoa oikeusministeriön hallinnonalalla. Valtion tuottavuusohjelman toteuttamiseksi oikeusministeriössä hyväksyttiin 14.10.2005 hallinnonalan tuottavuusohjelma, jota on myöhemmin säännöllisesti päivitetty. Tarkastuksen pääkysymys oli, onko tuottavuusohjelman toimeenpano oikeusministeriön hallinnonalalla ollut asianmukaista. Tätä varten selvitettiin ensinnäkin, millä tavalla tuottavuusohjelman toimeenpano on tapahtunut, ja toiseksi, luovatko ne toimenpiteet, jotka hallinnonalalla on valittu, edellytykset saavuttaa hallituksen tuottavuusohjelmassa hallinnonalalle asetetut tuottavuustavoitteet. Lisäksi haettiin vastausta kysymykseen siitä, millaisia vaikutuksia tuottavuusohjelman toteuttamisella on ollut hallinnonalan perustehtävien hoitamiseen.

Tuottavuusohjelman hankekauden keskeneräisyys tarkastuksen päättyessä on vaikuttanut tarkastuksen toteutustapaan ja käytettävissä olevaan tarkastusaineistoon. Hankekauden keskeneräisyys heijastuu myös näissä kannanotoissa.

Yleisarviona tarkastusvirasto toteaa, että oikeusministeriön tuottavuusohjelman toimeenpanossa on tarkastusaineiston perusteella onnistuttu varsin hyvin ja asetettujen henkilötövuosien vähentämistavoitteessa on edetty. Hallinnonalalla on ohjelman valmistelussa ja toteutuksessa otettu huomioon hallinnonalan tehtävien erityisluonne. Tuottavuushankkeissa pyritään järjestelmällisesti lisäämään aidosti tuottavuutta eikä pelkästään vähentämään henkilötövuosia hallituksen tuottavuusohjelmassa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Tuottavuushankkeilla luodaan tarkastusviraston käsityksen mukaan edellytyksiä aidosti nostaa tuottavuutta. Toisaalta tarkastusvirasto toteaa, että hallituksen tuottavuusohjelmassa asetettu aikataulu on pakottanut tekemään henkilötövuosivähennyksiä, vaikka niiden mahdollistamiseksi aloitettujen hankkeiden tuottavuushyödyt eivät ole vielä toteutuneet eikä valmiistakaan hankkeista ole usein vielä saatu täysimääräistä hyötyä. Siltä osin kuin tarkastusaineisto on mahdollistanut arvioida tuottavuusohjelman vaikutuksia hallinnonalan perustehtäviin, niiden saatavuuteen ja laatuun, ei ole voitu eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta havaita sellaisia muutoksia, jotka olisivat kiistatta yhdistettävissä tuottavuusohjelmaan.

Tarkastusvirasto perustelee näitä kannanottojaan seuraavasti:

Tuottavuusohjelman toimeenpano

Hallituksen ensimmäisessä tuottavuusohjelmassa oikeusministeriön hallinnonalalle asetettiin tavoitteeksi vähentää vuoden 2011 loppuun mennessä 685 henkilötyövuotta. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi hyväksyttiin hallinnonalan omassa tuottavuusohjelmassa ja sen päivityksissä yhteensä 25 tuottavuushanketta. Oikeusministeriön mukaan vuoden 2010 loppussa viisi näistä hankkeista on toteutettu, kahdeksan on toimeenpanovaiheessa, viisi on osin toimeenpantuja ja seitsemässä ollaan vielä suunnitteluvaiheessa. Tarkastusaineiston perusteella on arvioitavissa, että tuottavuusohjelman toimeenpano etenee pääosin suunnitelmien mukaisesti ministeriön kaikilla toimialoilla. Oikeusministeriö on järjestelmällisesti seurannut tuottavuushankkeiden ja -toimenpiteiden edistymistä sekä päivittänyt tuottavuusohjelmaa hankekokonaisuuksien ja hankkeiden etenemistä vastaavasti.

Tuottavuusohjelma valmisteltiin ja laadittiin oikeusministeriön hallinnonalalla ministeriökeskeisesti. Tarkastusaineiston mukaan keskusvirastot tai hallinnonalan muut virastot eivät osallistuneet valmistelutyöhön. Ministeriön osastojen ja yksiköiden edustajista nimetty tuottavuustyöryhmä valmisteli hallinnonalan ohjelman, jotta se vastaisi hallituksen kehyspäätöksessä 11.3.2005 ja strategia-asiakirjassa 2005 tarkoitettua tehostettua tuottavuusohjelmaa. Tuottavuusohjelman käsittelystä ja siihen liittyvästä päätöksenteosta ovat vastanneet osastopäällikkökokous ja ministeriön johtoryhmä. Talousyksikön rooli on tarkastuksen mukaan ollut keskeinen valmistelun ohella myös seurannassa ja raportoinnissa.

Tuottavuusohjelma ja erityisesti sen henkilötyövuosivähennystavoitteet on nivottu vuosittaiseen tulosneuvotteluprosessiin. Menettely on ollut toimiva, ja se on tukenut henkilötyövuosivähennystavoitteen saavuttamista hallinnonalan ylätasolla. Tuottavuusohjelman läpimenoa on edistänyt myös se, että ohjelma on liitetty normaalisti sekä toiminta- ja taloussuunnitteluun että kehys- ja budjettivalmisteluun. Tuottavuusohjelman valmistelun ja laatimisen keskittäminen ministeriötasolle on mahdollistanut etenemisen aikataulun mukaisesti todennäköisesti paremmin kuin silloin, jos tämä prosessi olisi käynnistetty virastoista ja laitoksista liikkeelle lähteväksi. Kun kysymys ministeriötasolla ei ole ollut virastojen yksittäisistä henkilötyövuosista ja niiden kohtalosta vaan periaatteellisista ylätason ratkaisuisista, on tästä etäisyydestä tarkastusviraston käsityksen mukaan ollut etua tuottavuusohjelman käynnistämisessä ja etenemisessä.

Hallituksen ensimmäisen tuottavuusohjelman (2007–2011) toteuttamisen painopiste oikeusministeriön hallinnonalalla on ohjelman viimeisinä vuosina, jolloin myös korostuu yksittäisten virastojen rooli vähentää henkilötyövuosia. Ministeriökeskeinen valmistelu ei ole tältä osin onnistunut

edistämään virasto- ja laitostason tuottavuutta parantavia toimia, esimerkiksi uudistamaan työjärjestelyjä ja -menetelmiä, ja henkilötyövuosivähennyksiä, vaikka tuottavuusohjelma ja sen toteuttaminen onkin liitetty osaksi tulosoajaus- ja talousarviomenettelyä. Tarkastusvirasto pitää tätä ongelmallisena henkilötyövuosivähennystavoitteen saavuttamisessa mutta erityisesti tuottavuuden parantamiseen tähtäävien hallinnonalan tuottavuushankkeiden ja tuottavuushyötyjen toteutumisen kannalta. Tämä edellyttää oikeusministeriöltä entistä määrätietoisempia toimia virastotason saamiseksi toteuttamaan näitä hankkeita ja aikaansaamaan tuottavuushyötyjä. Oikeusministeriö on tosin pyrkinyt aktivoimaan virastotason tuottavuusohjelman toteuttamiseen ohjaamalla osastojaan ja yksikköjään tulosneuvotteluissa tähän suuntaan. Ministeriö on myös syyskuussa 2010 uudistanut vuosia 2011–2015 silmällä pitäen asiassa aikaisemmin antamansa ohjeistuksen.

Hallinnonalan keskusvirastoilla ei ole ollut erityistä roolia tuottavuusohjelman valmistelussa ja laatimisessa. Tämä on johtanut eriäviin näkemyksiin tuottavuushankkeiden mahdollistamien henkilötyövuosivähennysten määrästä, vähennysten aikataulusta sekä kohdentumisesta eri toimialoille. Menettely ei ole ollut tarkastusviraston käsityksen mukaan ongelmaton suhteessa henkilötyövuosisäästöjen toteuttamiseen hallinnonalalla.

Henkilöstömuutoshanke ja sen tuottavuusjaosto perustettiin muun muassa tukemaan ja ohjaamaan hallinnonalaan henkilöstömuutoksen ja tuottavuusohjelman toteuttamisessa sekä tekemään ehdotuksia tuottavuustoitteiden edistämiseksi. Huolimatta siitä, että henkilöstömuutoshankkeessa ja tuottavuusjaostossa oli myös eräiden hallinnonalan virastojen edustusta ja hanke teki yhteistyötä hallinnonala- ja virastokoordinaattoreiden kanssa, ei niiden työ käytännön tasolla läpäissyt koko hallinnonalaan eikä saavuttanut virastoja. Osin tämä on johtunut myös siitä, että tuottavuusohjelma ja henkilötyövuosivähennykset eivät aikataulun takapainotteisuuden vuoksi ole laajassa mitassa vielä olleet ajankohtaisia virastotason tasolla. Rikosseuraamusalan sekä ulosotto- ja syyttäjälaitoksen kannalta hanke perustettiin siinä vaiheessa, jossa merkittäviä muutoksia oli jo pitkälti toteutettu. Sanottujen toimialojen kokemukset organisaatio- ja rakenneuudistusten läpiviemisessä ovat voineet henkilöstömuutoshankkeessa ja tuottavuusjaostossa kuitenkin välittyä muille toimialoille. Henkilöstömuutosten tukiryhmä jatkaa henkilöstömuutoshankkeen työtä.

Tarkastusaineiston perusteella henkilötyövuosivähennykset on toistaiseksi saatu aikaan luonnollisen vaihtuvuuden avulla pääosin henkilöstön siirtyessä eläkkeelle, mutta vähennyksiä on tehty myös muutoin, kun niihin on vaihtuvuuden myötä ollut mahdollisuuksia. Vähennykset on siten toteutettu noudattaen valtion henkilöstöpolitiikan periaatteita sekä hallinnonalan omaa henkilöstöstrategiaa ja omia henkilöstösuunnitelmia, joita

on laadittu eri toimialoilla. Hallinnonalalla on myös vahvistettu muutoksenhallintaopas virastojen käytettäväksi erilaisissa muutostilanteissa. Irtsanomiset ovat tähän mennessä tapahtuneet vain yhteistyössä asianomaisten henkilöiden kanssa, joskin tilanne saattaa muuttua vuoden 2011 aikana.

Toteuttamisedellytykset valituilla keinoilla

Oikeusministeriön hallinnonalan toimialoilla on johdonmukaisesti vähennetty henkilötövuosia valtion tuottavuusohjelman ja hallinnonalan oman tuottavuusohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi. Oikeusministeriö antoi lokakuussa 2010 valtiovarainministeriölle arvion, jonka mukaan hallinnonala on kokonaisuutena pysynyt tuottavuusohjelman aikataulussa ja sen mukaisella kehitysuralla. Ministeriö arvioi tuomioistuinelaitoksessa jäljellä olevien vähennysten toteuttamisen haasteelliseksi erityisesti siksi, että niiden määrä on suurehko ja että tuottavuushankkeiden tuottavuushyötyjä aikaan saavat vaikutukset eivät ole vielä toteutuneet. Tämä vastaa myös tässä tarkastuksessa saatua yleiskäsitystä.

Päätökset henkilöstövähennyksistä on virastotasolla tehty pääosin tulosneuvotteluprosessin yhteydessä, kun on arvioitu, että myös muutoin edellytykset tehdä vähennyksiä ovat olemassa. Käytännössä tämä on tarkoittanut sen arvioimista, mistä toiminnalle vähiten haittaa aiheuttavat vähennykset ovat kulloinkin tehtävissä. Usein vähennykset ovat johtuneet määrärahatilanteesta, joka ei ole mahdollistanut täyttää kaikkia henkilötövuosimitoitukseen sisältyviä virkoja. Eräissä tapauksissa vähennyksillä on purettu jossain henkilöstöryhmässä historiallisista syistä ollutta väljyyttä ja eräissä tapauksissa vähennykset on saatu aikaan yhdistämällä muita virkoja asiantuntijan viraksi.

Hallinnonalan henkilötövuosivähennykset ovat siten muotoutuneet sellaisiksi, miksi henkilötövuosikehykset kullakin toimialalla sekä sen virastoissa ja laitoksissa on tulosneuvotteluprosessissa sovittu ilman, että niiden yhteyttä tuottavuushankkeisiin olisi määritelty tai edes voitu määritellä. Oikeusministeriö on tuottavuusohjelman seurannassa ja siitä raportoidessaan kohdentanut vähennykset kullekin toimialalle sitä mukaa, kuin niitä on voitu kirjata tehdyksi. Tuottavuusohjelman henkilötövuosivähennyksille asettaman aikataulun vuoksi tuottavuushankkeiden mahdollistamat tuottavuushyödyt ja henkilötövuosivähennykset eivät ole tulosneuvotteluissa kohdanneet. Henkilötövuosivähennykset on käytännössä toteutettu siitä riippumatta, ovatko tuottavuushyödyt toteutuneet.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan oikeusministeriön tuottavuushankkeet ja -toimet perustuvat pitkäjänteiseen, osin jo ennen tuottavuusohjelmaa aloitettuun tai suunnitteilla olleeseen kehittämiseen. Hallin-

nonalan tuottavuusohjelmaan on sisällytetty hankkeita, joilla luodaan edellytyksiä synnyttää sellaista aitoa tuottavuuspotentiaalia, joka mahdollistaa tehtävien hoitamisen nykyistä pienemmällä henkilöstöllä. Osa näistä hankkeista on jo menettelyllisesti kokonaisuudessaan toteutettu, ja osa on vielä toteutusvaiheessa esimerkiksi niin, että uudet menettelytavat mahdollistava lainsäädäntö ei vielä ole voimassa tai se on olemassa hallituksen esityksenä taikka että uusi tietojärjestelmä ei vielä ole käytössä vaikkakin pitkälti jo kehitetty. Toteutetuistakaan hankkeista saataviksi arvioidut tuottavuushyödyt eivät vielä ole – ainakaan täysimääräisesti – realisoituneet, eivätkä ne siten ole voineet olla henkilötyövuosivähennyksen pohjana.

Tähän mennessä tehtyjen henkilötyövuosivähennysten sekä tuottavuushankkeiden ja -toimenpiteiden yhteyttä ei siten ole tarkastuksessa voitu havaita eräitä Rikosseuraamuslaitoksen hankkeiden ja henkilötyövuosivähennysten yhteyksiä lukuun ottamatta. Tarkastusviraston käsityksen mukaan tuottavuusohjelman edellyttämiä henkilötyövuosivähennyksiä on ohjelman vähennyksille asettaman aikataulun vuoksi toteutettu pääosin ilman, että sillä olisi ollut tai voinutkaan toistaiseksi olla yhteyttä edes jo toteutuneisiin tuottavuushankkeisiin.

Hallinnonalan henkilötyövuosia on vähennetty tuottavuusohjelmassa asetetussa aikataulussa ilman, että tuottavuushyödyt olisivat niitä mahdollistaneet. Tästä syystä ei tarkastusviraston käsityksen mukaan ole voitu välttyä ainakaan kokonaan siltä, että henkilötyövuosia on vähennetty josain määrin sattumanvaraisesti. Tämä on johtunut ennen muuta tuottavuusohjelmasta ja sen mekanismista. Vaikka tuottavuusohjelmalla tähdättiin henkilötyövuosivähennysten suunnitelmallisuuteen, ohjelma on käytännössä tarjonnut vain rajoitetusti edellytyksiä vähentää henkilöstöä suunnitelmallisesti. Valtioneuvoston vuonna 2006 muutostilanteiden henkilöstöpolitiikasta antaman periaatepäätöksen mukaisesti irtisanomisilta on vältytty eikä siirtymisvelvoitetta ole ollut.

Tarkastusvirasto pitää ongelmallisena sitä, että henkilötyövuosivähennyksille hallituksen tuottavuusohjelmassa asetetun aikataulun vuoksi niitä on jouduttu tekemään ennen kuin tuottavuushankkeiden ja -toimien tuottavuushyödyt realisoituvat. Erityisen ongelmallista se on oikeusministeriön hallinnonalalla, jossa hankkeet luovat tavoitteen mukaan aitoa tuottavuuspotentiaalia mutta jossa edellytysten luominen niiden toteutumiseksi on pitkä prosessi. Tämä johtuu lainsäädännön muutostarpeesta ja uuden lainsäädännön voimaantuloon ja omaksumiseen tarvittavasta, usein pitkästä siirtymävaiheesta.

Oikeusministeriö ja sen toimialat ovat tarkastusviraston käsityksen mukaan kyenneet hallitusti panemaan toimeen hallituksen tuottavuusohjelmaa hallinnonalan tehtävien luonne ja yhteiskunnallinen merkitys hu-

mioon ottaen. Henkilötyövuosivähennysten aikataulu ja tuottavuushyötyjen realisoituminen eriaikaisesti sen kanssa sisältävät tarkastusviraston käsityksen mukaan myös riskejä. Kun hallinnonaloille annettu aikataulu ei mahdollista odottaa tuottavuushyötyjä ja niiden vaikutuksia, ei ole myöskään edellytyksiä tarvittavalla huolella selvittää, millaisin henkilötyövuosin ja henkilöstörakentein tehtävät voidaan hoitaa siinä tilanteessa, jossa tuottavuustoimien tosiasialliset vaikutukset ovat selvillä. Tämä luo tuottavuusohjelmaan sellaista ennakoimattomuutta ja sattumanvaraisuutta, jota ohjelmalla oli tarkoitus välttää. Toisaalta on todettava, että ilman aikatauluja ohjelman toteuttaminen ei olisi edennyt toivotulla tavalla.

Tarkastuksessa on tullut esille hallinnonalalla vallitseva yksimielisyys siitä, että tuottavuushankkeilla voidaan saada aikaan tavoitteeksi asetettuja tuottavuusvaikutuksia, jotka puolestaan antavat edellytyksiä pysyviin henkilötyövuosivähennyksiin. Yksimielisyys vallitsee myös siitä, että tuottavuushyötyjen ja niiden mahdollistamien henkilötyövuosimuutosten toteuttamisaikataulu ei ole yhteneväinen hallituksen ensimmäisen tuottavuusohjelman aikataulun kanssa vuoden 2011 lopussa.

Tuottavuushankkeiden vaikutukset näkyvät viiveellä, jonka pituutta on monesta syystä vaikea arvioida. Uusien toimintatapojen ja menettelysääntöjen tai uuden organisaation ja rakenteellisten uudistusten täytyy vakiintua ennen, kuin tuottavuushyödyt voivat täysin toteutua. Tähän vaikuttavat esimerkiksi uusien tietojärjestelmien toimintavarmuus sekä henkilöstön ja asiakkaiden kyky omaksua uudet säädökset ja menettelyt. Yksittäisen tuottavuushankkeen vaikutusten eriyttäminen samaan aikaan hallinnonalalla ja eri toimialoilla vaikuttavista muista tekijöistä tai tuottavuustoimenpiteistä saattaa olla haasteellista, ja tähän myös tarkastusaineistossa on toistuvasti viitattu.

Poikkeuksen edellä lausutusta muodostaa esimerkiksi ulosotossa toteutunut kehitys. Ulosottolainsäädännön uudistaminen ja tietotekniikan käyttöönotto ulosotoperinnässä ovat mahdollistaneet jo tapahtuneet henkilötyövuosivähennykset ja muutokset henkilöstörakenteessa. Vaikka muutokset ovat tapahtuneet pääasiassa jo ennen kuin niitä tarkoittavat hankkeet sisällytettiin tuottavuusohjelmaan ja henkilötyövuosivähennyksistä osa luettiin tuottavuusohjelman hyväksi, osoittavat ulosotossa toimeen pannut uudistukset samalla, että valituilla keinoilla voidaan aidosti edistää tuottavuutta. Myös esimerkiksi syyttäjälaitoksen organisaatiomuutokset, joilla on muun muassa karsittu syyttäjänvirastoverkosta ja suurennettu virastokokoa, ovat osaltaan mahdollistaneet henkilötyövuosivähennyksiä.

Tietojärjestelmien kehittämisessä ja käyttöönotossa on oikeusministeriön hallinnonalalla ollut yleisesti tunnettuja vaikeuksia. Myös tuottavuusohjelmalle ja tuottavuushankkeille tarpeellisten asianhallinta- ja muiden tietojärjestelmien käyttöönotossa on ollut viivästyksiä ja suunnittelun

heikkouksia. Oikeusministeriön hallinnonalalla tähän käytettävissä olevat voimavarat ovat rajalliset, ja niihin kohdistuu myös tuottavuusohjelman henkilötyövuosivähennystarpeita. Tietotekniikka ja toimivat tietojärjestelmät ovat osa tuottavuushankkeita ja muutoinkin merkittävä tekijä toiminnassa. Hallinnonalalla käytössä olevat asianhallinta- ja muut tietojärjestelmät ovat osin vanhentuneita ja edellyttävät uusimista. Huolimatta tietohallinnon toimivuuden parantamiseksi aloitetusta kehittämis- ja uudistustyöstä tarkastusvirasto pitää oikeusministeriön tietohallinnon voimavaroja ja toimintaedellytyksiä haasteellisina myös siitä syystä, että Valtion IT-palvelukeskuksen toiminta ei vielä ole saavuttanut sille tarkoitettua laajuutta.

Hallituksen tuottavuusohjelmiin liittyvien kehyspäästösten nojalla on osa tuottavuustoimenpiteistä saatavista hyödyistä eli määräraharakenteen vähenemisestä jätetty hallinnonalojen käyttöön erilaisiin kehittämistoimenpiteisiin. Tämä uudelleenkohdentamisvara tukee kehyspäästösten mukaan investointeja tuottavuutta lisääviin hankkeisiin sekä henkilöstön palkitsemista ja henkilöstörakenteen kehittämistä. Tarkastusaineiston perusteella uudelleenkohdentamisvara on ollut enemmän teoreettinen kuin käytännöllinen mahdollisuus. Oikeusministeriön hallinnonalalla laskennallisen uudelleenkohdentamisvaran merkitys on ollut ennen muuta siinä, että se on helpottanut eri toimialojen selviytymistä normaaleista tehtävistään. Jos määrärahoja olisi pienennetty henkilötyövuosivähennyksiä vastaavasti, olisivat toimialojen mahdollisuudet selviytyä tehtävistään tarkastusaineiston mukaan olleet huomattavasti vaikeammat. Eräissä tarkastuksessa annetuissa lausumissa on kuitenkin viitattu siihen, että uudelleenkohdentamisvaraa on voitu käyttää myös palkkatason korjaamiseen, kun henkilötyövuosivähennykset ovat johtaneet tehtävien vaatavuusluokan nousuun.

Tarkastusvirasto katsoo, ettei uudelleenkohdentamisvaralla ole oikeusministeriön hallinnonalalla saavutettu niitä tavoitteita, joita hallituksen kehyspääöksessä sille asetettiin. Valtiovarainministeriöltä saatu tuottavuusmääräraha tuottavuutta edistäviin tietotekniikkahankkeisiin on korjannut tätä puutetta, vaikka näin saadut varat eivät useinkaan ole riittäneet hankkeiden toteuttamiseksi kokonaisuudessaan eikä määrärahaa ole saatu niille kaikille tietotekniikkahankkeille, joille sitä on haettu. Valtiokonttorin henkilöstöpalvelut-yksikkö on niillä toimialoilla, joilla sen palveluja on käytetty, omalta osaltaan käytännön toiminnan tasolla tukenut tuottavuushankkeista aiheutunutta henkilöstömuutoksen läpivientä.

Vaikutukset perustehtävään

Tarkastuksessa seurattiin hallinnonalan toimialakohtaisia tilastoja toiminnallisesta tuloksellisuudesta ja käsittelyajoista vuodesta 2006 lähtien. Viimeisimmät tiedot toteutuneista tuloksista ovat vuodelta 2010. Näiden tietojen perusteella ei ole nähty sellaisia muutoksia käsiteltyjen asioiden määrissä, toiminnan tuottavuudessa tai käsittelyajoissa, jotka saattaisivat merkitä muutoksia palveluiden saatavuuteen ja laatuun. Näiden tunnuslukujen vuosittaiset muutokset sopivat haastattelujen ja tilastojen perusteella normaalin vuosittaisen vaihtelun piiriin, tai niitä selittää jokin tuottavuusohjelmasta riippumaton tekijä.

Arvioitaessa tuottavuusohjelman vaikutuksia hallinnonalan perustehtävän hoitamiseen ja sen laatuun tulevat kysymykseen samat vaikeudet, jotka ovat olleet esillä henkilötyövuosivähennyksiä tuottavuushankkeisiin kohdennettaessa ja niiden välistä yhteyttä arvioitaessa. Tarkastusviraston käsityksen mukaan perustehtävän yhteydessä sanotut vaikeudet vielä korostuvat. Arvion tekemistä tuottavuusohjelman vaikutuksista tarkastuksessa mutta myös myöhemmin vaikeuttavat seuraavat tekijät: Ohjelman toteuttaminen sekä hankkeiden että henkilötyövuosien osalta painottuu hankkeiden loppuun. Lisäksi tuottavuushankkeiden ja henkilötyövuosivähennysten vaikutukset ilmenevät viiveellä, ja tuottavuusohjelmaan liittyviä vaikutuksia voi olla hyvin vaikea eriyttää hallinnonalan muusta kehityksestä ja toimintaedellytyksissä muusta syystä tapahtuneista muutoksista.

Vaikutusten ja syy-yhteyksien selvittäminen on yleiselläkin tasolla sangen ongelmallista. Tuottavuusohjelman vaikutuksia ja syy-yhteyksiä kuvaamaan ei ole hallinnonalalla kehitetty erityisiä mittareita eivätkä olemassa olevat tunnusluvut ole kovinkaan sopivia mittaamaan tuottavuusohjelmankaltaisen tekijän vaikutuksia, koska ne on kehitetty toisenlaista käyttötarkoitusta varten. Laadun määrittämiseen ja siinä tapahtuvien muutosten mittaamiseen liittyy useita, myös tulosohjauksessa tunnistettuja vaikeuksia.

Tarkastuksessa on erityisesti organisaation ja rakenteiden uudistamishankkeiden yhteydessä eri toimialoilla esitetty yhteneviä käsityksiä siitä, että tällaisilla hankkeilla on myönteisiä vaikutuksia toimialojen perustehtävän hoitamiseen. Tällaisissa tuottavuushankkeissa on useimmiten kysymys siitä, että paikallisia yksiköitä yhdistetään aikaisempaa suuremmiksi yksiköiksi, jolloin palveluja voidaan tuottaa entistä laajemmin ammatillinen osaamisen ja erikoistumisen pohjalta. Samalla yksiköiden toimintavarmuus paranee ja toiminnan järjestämisessä muutoinkin voidaan käyttää suuremman yksikön tarjoamia hyötyjä. Tietotekniikan ja asianhallinta- ja muiden tietojärjestelmien käytön lisäämiseen tähtäävät tuottavuushankkeet luovat myös edellytyksiä parantaa palvelujen laatua.

Tarkastusvirasto yhtyy näihin arvioihin mutta korostaa, että edellytykset arvioida edes jossain määrin luotettavasti tuottavuushankkeiden ja henkilötyövuosivähennysten sekä perustehtävän saatavuuden ja laadun välisiä syy-seuraussuhteita ja vaikutuksia ovat kuitenkin olemassa vasta siinä vaiheessa, kun muutoksiin olennaisella tavalla liittyvät siirtymävaiheet voidaan katsoa päättyneiksi ja tuottavuushankkeilla tavoiteltavat muutokset ovat vakiintuneet siten, että tuottavuuspotentiaalin syntyminen ja sen vaikutusten ilmeneminen on ollut mahdollista. Tämä ei ole tehtävissä ensimmäisen tuottavuusohjelman aikana.

Rikosseuraamuslaitos

Rikosseuraamuslaitoksen toimialaan on oikeusministeriön tuottavuusohjelmassa kohdennettu hallinnonalan suurimmat henkilötyövuosivähennykset. Vuoden 2009 lopussa 323 henkilötyövuoden vähennystavoitteesta oli toteutunut 154 ja vuoden 2010 lopussa 243. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan Rikosseuraamuslaitos on henkilötyövuosivähennyksistä huolimatta kyennyt hoitamaan perustehtävänsä eli panemaan täytäntöön tuomitut ja täytäntöön pantaviksi tulleet vankeusrangaistukset ja yhdyskuntaseuraamukset. Myöskään suljettujen laitosten säilytysvarmuus ei ole tarkastusaineiston perusteella heikentynyt. Myös tarkastusviraston käsityksen mukaan ilman 2000-luvulla tapahtunutta vankiluvun pienenemistä tilanne olisi todennäköisesti toinen.

Tarkastusaineiston mukaan tuottavuusohjelma on kuitenkin vaikuttanut täytäntöönpanotehtävän sisältöön. Vankeuslakiin kirjattuna rangaistusten täytäntöönpanon tavoitteena on vähentää riskiä rikoksen uusimiseen ja parantaa rikokseen tuomitun selviytymistä vankeusaikana ja vapautumisen jälkeen syyllistymättä uusiin rikoksiin. Näihin tavoitteisiin pyritään vankeusaikana toiminta- ja päihdeohjelmilla. Toteutetut henkilötyövuosivähennykset ja määrärahaleikkaukset ovat kuitenkin johtaneet siihen, että voimavarat eivät ole riittäneet uusintarikollisuuteen vaikuttavien toimintaohjelmien käynnistämiseen ja ylläpitämiseen. Samasta syystä on rangaistuksen täytäntöönpanon sisällöllisestä kehittämisestä jouduttu luopumaan. Tuottavuusohjelman aikana on uusimisriskin vähentämiseen tähtäävä toiminta pysynyt tarkastuksessa esitetyn arvion mukaan suunnilleen samalla tasolla, kuin se oli tuottavuusohjelman alkaessa.

Vaikka vankilassa toteutettujen toimintaohjelmien ja päihdetyön sekä muun rikoksetonta elämäntapaa tukevien toimintojen vaikutuksesta rikosten uusimiseen ei ole vielä kattavia tutkimustuloksia ja tilastotietoja, on tarkastusviraston käsityksen mukaan ilmeistä, että Rikosseuraamuslaitoksen edellytykset saavuttaa täytäntöönpanotehtävälle lainsäädännössä ja

muutoin asetettuja vaikuttavuustavoitteita ovat heikentyneet. Kun yhdeksi olennaiseksi tuottavuusohjelman toteuttamistoimenpiteeksi päätetyt Konnunsuon vankilan lakkauttaminen ja Pelson vankilan vankipaikkojen puoltaminen ovat vuonna 2012 toteutetut, selviää, minkä verran näillä toimenpiteillä voidaan henkilötyövuosivähennysten ohella luoda sellaista resurssisäästöä, joka on mahdollista kohdentaa täytäntöönpanotehtävän sisällölliseen kehittämiseen.

Muut vaikutukset

Tuottavuusohjelman valmistelu- ja toimeenpanoprosessi ovat nostaneet tuottavuuskysymykset esiin aikaisempaa voimakkaammin. Tuottavuus ja sen kohentaminen ovat entistä varhemmin ja entistä enemmän huomion kohteena suunnittelussa ja kehittämisessä. Tämän vuoksi näissä vaiheissa selvitetään myös muita keinoja kuin resurssien määrän lisäämistä. Ratkaisuja haetaan aikaisempaa enemmän esimerkiksi työmenetelmien ja toimintatapojen kehittämisestä ja uudistamisesta. Kysymys on sellaisesta ajattelutavan muutoksesta, jossa tuottavuuskysymykset nousevat keskeiseksi huomion kohteiksi ja keinovalikoima tuottavuuteen vaikuttamiseksi on laajentunut. Tuottavuus ja sen kehitys ovat nousseet aikaisempaa paremmin esille toimintaa ja sen kehittämistä läpileikkaavana tekijänä. Tarkastusvirasto pitää tätä kehitystä erittäin myönteisenä ja katsoo sen luovan edellytyksiä myös tuottavuustavoitteiden merkityksen kasvamiseen ja niitä kuvaavien mittareiden kehittämistyön aktivoitumiseen.

Valtion taloudellisen tilan heikkeneminen ja tästä syystä kaventuvat toimintamäärärahat ovat osaltaan vieneet kehitystä sanottuun suuntaan, mutta tuottavuusohjelman merkitys on ollut suuri. Arviota tuottavuusohjelman mahdollisesta ennakoivasta vaikutuksesta on vaikeaa esittää, mutta kun ohjelman tavoitteet ovat tiedossa, ovat ne jo ennalta saattaneet vaikuttaa hillitsevästi toimialojen ja virastojen tulosneuvotteluissa tekemiin resurssien lisäysesityksiin.

Tuottavuuskysymysten aikaisempaa korostuneempi esilläolo on tarkastusaineiston perusteella johtanut siihen, että hallinnonalan toimialoilla on ryhdytty tarkistamaan oman perustehtävän määritelmää ja siihen kuuluvia toimintoja. Tämä arviointi ja sen myötä olemassa olevien toimintojen osin kriittinen tarkastelu ovat eräillä toimialoilla johtaneet ydintehtävään nähden tarpeettomien rönsyjen perkaamiseen.

Tuottavuushankkeeseen sisällytettiin suuri määrä sellaisia kehittämishankkeita, joiden toteuttaminen jo ennen tuottavuusohjelmaa oli nähty välttämättömäksi. Vaikka näiden hankkeiden suunnittelu oli osin varsin pitkälläkin tuottavuusohjelman alkaessa ja osa oli tuolloin jo toteutus-

vaiheessa, on tuottavuusohjelma vauhdittanut näitä hankkeita ja tiivistänyt niiden aikataulua.

Lähteet

1. Säädökset, määräykset ja valtiopäiväasiakirjat

Hallintolainkäyttölaki (586/1996, muutos 582/2010).

Hallintolaki (434/2003, muutos 581/2010).

Hallinto-oikeuslaki (430/1999, muutos 675/2006).

Laki maakaaren muuttamisesta (96/2011, HE 146/2010 vp.).

Laki nuoren rikoksesta epäillyn tilanteen selvittämisestä (633/2010).

Laki oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä (372/2010).

Laki sakon ja rikesakon määräämisestä (754/2010).

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (924/2010).

Laki valtion oikeusaputoimistoista (258/2002).

Laki valvontarangaistuksesta (330/2011).

Oikeudenkäymiskaari (285/1980, muutos 650/2010).

Oikeusapulaki (257/2002, muutos 927/2008).

Ulosottokaari (705/2007).

Oikeusministeriön asetus syyttäjänvirastojen palvelutoimistoista (1375/2010).

Valtion talousarvio 2011.

HE 126/2010 vp. valtion talousarvioksi 2011.

HE 143/2010 vp. tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun lain muuttamisesta.

HE 281/2010 vp. vakuutuslainsäädännön muuttamisesta.

HE 319/2010 vp. ja HE 320/2010 vp. vanginkuljetuslainsäädännön uudistamiseksi.

Lakivaliokunnan lausunto 14/2007 vp. Ministeriön selvitys tuottavuusohjelman toteuttamisesta oikeusministeriön hallinnonalalla.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 26.10.2010PeVL 35/2010 vp. – HE 143/2010 vp. laiksi tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun lain muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunnan mietintö. PeVM 14/2006 vp. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuodelta 2004.

Perustuslakivaliokunnan mietintö. PeVM 1/2010 vp. Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2008, K1/2009 vp.

Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2011. VaVM 53/2010 vp.

2. Muut kirjalliset lähteet

Asiakirjahallinnan, raportoinnin ja sähköisen asioinnin kehittäminen hallintotuomioistuimissa. Mietintöjä ja lausuntoja 30/2010. Oikeusministeriö.

Hallintotuomioistuinten toimintakertomus 2010.

Hallintotuomioistuinten toimintakertomus 2009.

Hallintotuomioistuinten toimintakertomus 2008.

Hallintotuomioistuinten tulostavoitteet vuonna 2011, oikeusministeriö 31.1.2011, 7/013/2011.

Hallituksen strategia-asiakirja 2005. Hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2005. Valtioneuvosto.

Kirjallinen menettely rikosprosessissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedoksiantoja 102. Virve-Maria Godzinsky. Helsinki 2010.

Kirjanpitoyksikkö 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätös vuodelta 2010.

Kirjanpitoyksikkö 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätös vuodelta 2009.

Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö. Mietintöjä ja lausuntoja 4/2011. Oikeusministeriö.

Oikeusaputoimistojen ja kuluttajariitalautakunnan tulostavoitteet vuodelle 2011. 31.1.2011, OM 7/013/2011. Oikeusministeriö.

Oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen, muistio 18.4.2008, oikeusministeriö, oikeushallintoyksikkö, Kirta Heine.

Oikeusministeriö – katsaus toimintaan 2008.

Oikeusministeriön hallinnonalan keskeiset tuottavuushankkeet. Oikeusministeriö. Talousyksikkö. 24.11.2010.

Oikeusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma. Oikeusministeriö 22.12.2004.

Oikeusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma. Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2005:16. Oikeusministeriö. Helsinki 2005.

Oikeusministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2012–2015. Toiminta ja hallinto. 3/2011. Oikeusministeriö.

Oikeusministeriön kirje 19.10.2010 valtiovarainministeriölle. Tuottavuusohjelman vuosia 2010 ja 2011 koskevan toteutumisen tarkastelu talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa. OM 36/013/2010.

Oikeusministeriön ehdotus hallinnonalan vuoden 2010 talousarvioesitykseksi.

Oikeusministeriön muutoksenhallintaopas. Toiminta ja hallinto 1/2010. Oikeusministeriö.

Oikeusministeriön tuottavuusohjelma 2007–2011. Päivitys 1.11.2007. Oikeusministeriö.

Oikeusministeriön tuottavuusohjelma vuosille 2007–15. Päivitys 7.11.2008. Oikeusministeriö.

Oikeusministeriön tuottavuusohjelma vuosille 2007–15. Päivitys lokakuu 2009. Oikeusministeriö.

Oikeusministeriön tutkimusstrategia 2007–2012. Toiminta ja hallinto 2007:21. Oikeusministeriö.

Oikeuspolitiikan strategia ja kehitysnäkymiä vuosiksi 2003–2012. Oikeusministeriö.

Rikosseuraamuslaitoksen tilinpäätös ja toimintakertomus vuodelta 2010. Rikosseuraamuslaitoksen monisteita 2/2011. 15.3.2011. Rikosseuraamuslaitos.

Rikosseuraamuslaitoksen tulosraportti 2010. 23.3.2011 dnro 11/011/2011. Rikosseuraamuslaitos.

Rikosseuraamuslaitoksen ja Valtakunnansyyttäjänviraston tulostavoitteet vuodelle 2011, oikeusministeriön päätös 8.2.2011 OM 07/013/2011.

Rikosseuraamuslaitoksen tulossopimus vuodelle 2011. 1.10.2010, Dnro 17/013/2010. Oikeusministeriö.

Rikosseuraamuslaitoksen tuottavuusohjelma. 26.2.2010. Rikosseuraamuslaitos.

Rikosseuraamuslaitoksen tuottavuusohjelma 26.2.2010, päivitetty 12.4.2011. Rikosseuraamuslaitos.

Rikosseuraamusviraston tilinpäätös ja toimintakertomus vuodelta 2009. Rikosseuraamuslaitoksen monisteita 1/2010. 15.3.2010.

Rikosseuraamusviraston tilinpäätös ja toimintakertomus vuodelta 2008. Rikosseuraamusviraston monisteita 1/2009. 16.3.2009.

Rikosseuraamusviraston tulosraportti 2009. 23.3.2010, 4/011/2010. Rikosseuraamuslaitos.

Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 218/2011.

Syyttäjälaitoksen henkilöstötarve. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2008:20. Oikeusministeriö.

Syyttäjälaitoksen rakenne- ja resurssityöryhmän loppumietintö. Resurssit ja henkilöstörakenne. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2005:17. Oikeusministeriö.

Syyttäjälaitoksen toimintakertomus 2010.

Syyttäjälaitoksen vuosikertomus 2009.

Syyttäjälaitoksen vuosikertomus 2008.

Tehtävien jako hallintotuomioistuinten kesken. Hallintolainkäytön tasotyöryhmän mietintö. Mietintöjä ja lausuntoja 78/2010. Oikeusministeriö.

Tilivirasto 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätös vuodelta 2008. Toiminta ja hallinto 2009:8. Oikeusministeriö.

Tuottavuuden kehittäminen ja henkilöstömuutoksen tukeminen vuosina 2011–15. Oikeusministeriön kirje 20.9.2010 OM 2/012/2010 oikeusministeriön osastoille, hallintoyksikölle, tietohallintoyksikölle ja talousyksikölle.

Tuottavuusohjelman toimeenpano ja henkilöstömuutoksen toteuttaminen. Oikeusministeriön kirje 16.6.2009 OM 4/109/2009 oikeusministeriön osastoille, hallintoyksikölle, tietohallintoyksikölle ja talousyksikölle.

Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 2007/2010.

Tuottavuusohjelman vuosia 2010 ja 2011 koskevan toteutumisen tarkastelu talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa. 19.10.2010 OM 36/013/2010. Oikeusministeriö.

Ulosottolaitoksen ja konkurssiasiamiehen toimiston tulostavoitteet vuonna 2011, oikeusministeriö 31.1.2011, 7/013/2011.

Valtakunnansyyttäjänviraston tulossopimus vuodelle 2011. 1.10.2010. Dnro 32/013/2010. Oikeusministeriö.

Valtion talousarvioesitys 2011.

Valtiontalouden kehukset vuosille 2006–2009. Valtiovarainministeriö 11.3.2005. VM 5/214/2005. Valtiovarainministeriö.

Valtiontalouden kehukset vuosille 2007–2011. Valtiovarainministeriö 23.3.2006. VM 5/214/2006. Valtiovarainministeriö.

Valtiontalouden kehukset vuosille 2009–2012. Valtiovarainministeriö 13.3.2008. VM 26/214/2008. Valtiovarainministeriö.

Valtiontalouden kehukset vuosille 2010–2013. Valtiovarainministeriö 26.3.2009. VM/514/02.02.00.00/2009. Valtiovarainministeriö.

Valtiontalouden kehukset vuosille 2011–2014. Valtiovarainministeriö 30.3.2010. VM/2202/02.02.00.00/2009.

Valtiontalouden kehys vuosille 2007–2011: Perustelumuistio. Valtiovarainministeriö 24.3.2006. Valtiovarainministeriö.

Valtiontalouden tarkastusviraston strategia vuosille 2010–2012.

Valtiontalouden tarkistettut kehukset vuosille 2008–2011. Valtiovarainministeriö. 25.5.2007 VM 17/214/2007. Valtiovarainministeriö.

Valtiontalouden tarkistettut kehukset vuosille 2008–2011: Perustelumuistio. Valtiovarainministeriö, 25.5.2007.

Verovalituspäästösten sähköinen tiedoksianto. Sähköisen asiointin automatisointi hallinto-oikeuksista Veronsaajien oikeudenvalvontayksikköön. Mietintöjä ja lausuntoja 38/2010. Oikeusministeriö.

Yleiset tuomioistuimet ja työtuomioistuimien vuonna 2010. Korkeimman oikeuden, hovioikeuksien ja kärjäoikeuksien sekä työtuomioistuimen toimintakertomus. Korkein oikeus 2011.

Yleiset tuomioistuimet ja työtuomioistuimien vuonna 2009. Korkeimman oikeuden, hovioikeuksien ja kärjäoikeuksien sekä työtuomioistuimen toimintakertomus. Korkein oikeus 2010.

Yleiset tuomioistuimet ja työtuomioistuimien vuonna 2008. Korkeimman oikeuden, hovioikeuksien ja kärjäoikeuksien sekä työtuomioistuimen toimintakertomus. Korkein oikeus 2009.

Yleisten tuomioistuinten ja työtuomioistuimen tulostavoitteet vuonna 2011, oikeusministeriö 31.1.2011, 7/013/2011.

3. Internet

[http://www.om.fi/Etusivu/Ministerio/Toimintajatalous/Oikeusministerion hallinnonalan tunnuslukuja.](http://www.om.fi/Etusivu/Ministerio/Toimintajatalous/Oikeusministerion_hallinnonalan_tunnuslukuja)

[http://www.valtiokonttori.fi/Public/default.aspx?nodeid=21438.](http://www.valtiokonttori.fi/Public/default.aspx?nodeid=21438)

TTS:ien ja TAE:eiden laadintamääräysten täydentävät ohjeet henkilötyövuosien seurannan järjestämiseksi. 19.4.2007. Valtiovaranministeriön Internet-sivu tuottavuusselvitysohje_19_4_2007_(2)final.doc.

4. Puheet

Oikeusministeri Johannes Koskisen puhe strategia-asiakirjan julkistamiseen liittyneessä tiedotustilaisuudessa 12.12.2002.

Oikeusministeri Tuija Braxin puhe Joensuun yliopiston oikeustieteen laitoksen 10-vuotisjuhlassa 14.11.2008.

5. Taulukot

OM:n tuottavuusohjelmaan perustuvat htv-tavoitteet ja -toteumat 2005–2011, 15.9.2010/taly.

Tulosneuvottelukierroksen 2011 yhteenveto, htv-kehitys ja tuottavuustavoitteet, 8.3.2011.

Tuottavuusohjelman htv-vähennysten seuranta, oikeusministeriön hallinnonala, 20.12.2010. Talousarvioesityksen 2011 mukainen. Tuottavuusohjelman seurannassa käytetty niin sanottu liite 11.

Tuottavuusohjelman toteuttamisen edellyttämät henkilöstövähennykset ja määrärahavaraus henkilöstömuutoksen tukemiseen vuosina 2010–2011, 12.6.2009.

Tuottavuussäästöjen kohdentaminen momenteittain, 21.3.2006/JR.

6. Haastattelut

Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalue 30.6.2010 (7 henkilöä).

Korkein hallinto-oikeus 7.10.2010 (1).

Korkein oikeus 3.9.2010 (2).

Oikeusministeriö 14.1.2010 (2).

Oikeusministeriö 11.2.2010 (1).

Oikeusministeriö 11.2.2010 (3).

Oikeusministeriö 18.2.2010 (1).

Oikeusministeriö 25.2.2010 (1).

Oikeusministeriö 3.3.2010 (1).

Oikeusministeriö 9.3.2010 (1).

Oikeusministeriö 7.4.2010 (2).

Oikeusministeriö 8.4.2010 (1).

Oikeusministeriö 20.1.2011 (1).

Oikeusministeriö 26.1.2011.

Rikosseuraamuslaitos 7.5.2010 (1).

Rikosseuraamuslaitos 15.4.2010 (1).

Valtakunnansyyttäjänvirasto 22.4.2010 (3).

Valtakunnanvoudinvirasto 13.4.2010 (1).

Tuloksellisuustarkastukset vuodesta 2006 lähtien

- 117/2006 Raha-automaattiavustukset kansansairauksien ennalta-
ehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaali-
hankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa
- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely
– *erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin
kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten
valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohejaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi
eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi
eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli
– *maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö*
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset
Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus
– *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-
jen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamisenmenettelystä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely
– *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja
pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus*
- 140/2007 Natura 2000 -verkoston valmistelu

- 141/2007 Verotuet
– *tilivelvollisuuden toteutuminen*
- 142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus
- 143/2007 Virkamatkustaminen
– *ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus*
- 144/2007 Jääluokat ja väylämaksut
- 145/2007 Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminta (PTR-yhteistyö)
– *erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa*
- 146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
- 147/2007 Hankerahoitus ohjausvälineenä
- 148/2007 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 149/2007 Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 150/2007 Tulosohjauksen tila
– *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen 2002–2006 perusteella*
- 151/2007 Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat
- 152/2007 Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006
- 153/2007 Sotu-kokeilun vaikutukset
- 154/2007 Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä
- 155/2007 Kalatalouden kehittäminen
- 156/2007 Kuluttajahallinnon toimivuus
- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveyden edistämisen määrärahalla toteutettavat hankkeet
- 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
- 162/2008 Metsähallitus
– *liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana*
- 163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
- 164/2008 Huoltovarmuuskeskus
- 165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
- 166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella

- 167/2008 Hoitotakuu
- 168/2008 Valtion kassanhallinta
- 169/2008 Hallinto-oikeudet
- 170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet
- 171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen
– erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus
- 172/2008 Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset
- 173/2008 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 174/2008 Julkisen työnvälityksen asema ja painopisteet
- 175/2008 Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen
- 176/2008 Valot päällä Pohjolassa
Pohjoismainen sähköhuollon valmiusyhteistyö
- 177/2008 Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy
- 178/2008 Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen
- 179/2008 Valtion velanhallinta
- 180/2009 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiain-
ministeriössä
- 181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuus-
järjestelmän läpinäkyvyys
- 182/2009 Vesiväylien kunnossapito
- 183/2009 Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina
- 184/2009 Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen
ohjaus ja hallinto
- 185/2009 Ajoneuvohallintokeskuksen PALKO-hanke
- 186/2009 Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja
laitoksissa
- 187/2009 Sisäasiainhallinnon palvelukeskus
- 188/2009 Ammattikorkeakoulutuksen työelämälähtöisyyden kehittäminen
- 189/2009 Yritysten liiketoiminnan sähköistämisen edistäminen
- 190/2009 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnan-
varaiset tukijärjestelmät
- 191/2009 Puoluetuki
- 192/2009 Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä
- 193/2009 Lääkinnällinen kuntoutus
- 194/2009 Mielenterveyspalveluja ohjaavan lainsäädännön toimivuus
- 195/2009 Autoverotus
- 196/2009 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 197/2009 Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 198/2009 Merenkululaitoksen eräiden toimintojen liikelaitostaminen
- 199/2009 Maatalouden kannattavuuden laskenta

- 200/2009 Päästökauppa – Kioton joustomekanismit
- 201/2009 Kainuun hallintokokeilun tila
- 202/2010 Työturvallisuus valtion työpaikoilla
- 203/2010 Täydentävyys kehitysyhteistyössä
- 204/2010 Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus 2006–2009 ja omistajaohjaus
- 205/2010 Valtion lainananto asuntotuotantoon
- 206/2010 Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta
- 207/2010 Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen
- 208/2010 Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä
- 209/2010 Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta
- 210/2010 Säätiöiden valtiontuki ja valvonta
- 211/2010 Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut
- 212/2010 Poliitiikkaohjelmat ohjausvälineenä – esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma
- 213/2010 Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen
- 214/2010 Vanhuspalvelut – Säännöllinen kotihoito
- 215/2011 Vuoden 2004 selonteko – Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä
- 216/2011 Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi
- 217/2011 Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT-hankkeiden toteuttaminen
- 218/2011 Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa
- 219/2011 Valtion taloudelliset vastuut – esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa
- 220/2011 Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 221/2011 Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä
- 222/2011 Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen
- 223/2011 Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 224/2011 Kaupunki- ja metropolipolitiikka
- 225/2011 Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus oikeusministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä valtiovarainministeriön hallinnonaloilla
- 226/2011 Poliisin ja syyttäjän yhteistyö

- 227/2011 Energia- ja ilmastoteknologian tukeminen
- 228/2011 Sairaanhoidovakuutus – erityisesti korvaukset yksityislääkäreiden ja yksityishammaslääkäreiden palkkioista
- 229/2011 Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy
- 230/2011 Työsuojelunvalvonta
- 231/2011 Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset
- 232/2011 Tuottavuusohjelman toimeenpano ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-201-5 (nid.)