



## **Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä**

Valtiontalouden tarkastusviraston  
tuloksellisuustarkastuskertomus 197/2009



## **Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä**

ISSN-L 1798-2219  
ISSN 1798-2219 (nid.)  
ISSN 1798-2227 (PDF)  
ISBN 978-952-499-112-4 (nid.)  
ISBN 978-952-499-113-1 (PDF)

Edita Prima Oy  
Helsinki 2009

# Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 348/54/08

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmää koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston voimassa olevien tarkastusohjeiden mukaisesti.

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

Helsingissä 6. päivänä elokuuta 2009

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Johtava tuloksellisuustarkastaja Juha Niemelä

Asiasanat:

oikeusministeriö, talousarvio, tilivelvollisuus, tulosohjaus, tulostavoitteet, valtion tilinpäätöskertomus

# Sisällys

<b>Tiivistelmä</b>	<b>7</b>
<b>Resumé</b>	<b>10</b>
<b>1 Johdanto</b>	<b>13</b>
<b>2 Tarkastusasetelma</b>	<b>15</b>
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	15
2.2 Tarkastuskysymykset	17
2.3 Tarkastuksen rajaus ja kriteerit	17
2.4 Tarkastuksen aineistot ja menetelmät	18
<b>3 Tarkastushavainnot</b>	<b>20</b>
3.1 Oikeusministeriön hallinnonalan ohjauksen lähtökohdat	20
3.1.1 Hallinnonalan resurssit	20
3.1.2 Hallinnonalan ohjauksen toiminnalliset lähtökohdat	21
3.2 Oikeusministeriön hallinnonalan ohjaus	22
3.2.1 Hallinnonalan organisoituminen	22
3.2.2 Hallinnonalatasoisen ohjauksen käytäntö	26
3.2.3 Esimerkki ohjauskokonaisuudesta: tuomioistuinlaitos	27
3.2.4 Esimerkki ohjauskokonaisuudesta: lainvalmistelutyö	31
3.3 Oikeusministeriön hallinnonalan toiminnan suunnittelu ja tavoitteiston laatu	32
3.3.1 Hallinnonalan suunnittelujärjestelmä	32
3.3.2 Suunnittelujärjestelmän tuottamat tulostavoitteet valtion talousarvioesitykseen	33
3.3.3 Suunnittelujärjestelmän tuottama hallinnonalan tulostavoitteisto	40
3.4 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuuden raportointi	45
3.4.1 Hallinnonalan sisäinen tuloksellisuuden raportointi	45
3.4.2 Hallinnonalan tuloksellisuuden kuvaus valtion tiinpäätöskertomuksessa	46
3.4.3 Hallinnonalan tulosraportoinnin kokonaisuus	52
3.5 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuuden varmistamisen tukiprosessit	54
3.5.1 Vaikuttavuuden arviointi osana hallinnonalan ohjausprosessia	54
3.5.2 Tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimi	54
3.5.3 Sisäinen valvonta	57

<b>4</b>	<b>Tarkastusviraston kannanotot</b>	<b>59</b>
	Lähteet	63
	Liitteet	66

### Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

Tarkastuksen kohteena oli oikeusministeriön hallinnonalalle talousarvion pääluokassa 25 esitettyjen voimavarojen tulosajatteluun perustuva ohjausjärjestelmä. Tarkastuksen pääkysymyksenä oli se, onko hallinnonalan ohjausjärjestelmä siten toimiva, että sen avulla voidaan aikaansaada asianmukainen tuloksellisuus. Tarkastus kohdistui erityisesti hallinnonalan tavoitteenasetteluun ja tuloksellisuusraportointiin varainhoitovuodelta 2008. Tarkastus kohdistui lisäksi hallinnonalan organisoitumiseen, suunnittelu- ja järjestelmään, hallinnonalan tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimen sekä muun seurannan, arviointitoiminnan ja sisäisen valvonnan menettelyihin. Tarkastuksen tavoitteena oli myös tuottaa tietoa siitä, toimiiko oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä tavalla, joka mahdollistaa oikean ja riittävän tiedon tuottamisen hallinnonalan sisäistä ja eduskunnan päätöksentekoa varten.

Tarkastuksen perusteella oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä ei onnistu kytkemään eduskunnan hallinnonalalle myöntämiä määrärahoja riittävän hyvin ja läpinäkyvästi toiminnan tuloksellisuuteen. Tämän vuoksi tarkastuksen kohteena olleella, hallinnonalan ohjausjärjestelmän tuottamalla tavoiteasetannalla ja tuloksellisuusraportoinnilla ei tili- ja selvitysvelvollisuus toteudu riittävän asianmukaisella tavalla.

Hallinnonalan ohjausjärjestelmässä on kuitenkin tulosohjausajattelun mukaisesti hyvin toteutettuja osia ja hyviä käytänteitä sekä positiivista kehitystä. Hallinnonalan suunnitteluasiakirjoissa ja toiminnan järjestämisessä ilmenee selkeästi yhteinen periaate pyrkiä ohjaamaan toimintaa tulostavoitteiden kautta. Hallinnonalalla on kattavasti käytössä yhtenäinen, tulosprisma-ajattelun mukainen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteiston otsikointi. Tuloksellisuuden kuvausten esittämistapa, jossa tavoite- ja toteumatieto esitetään systemaattisesti yhdessä ja selkeästi toisiinsa liitettyinä, on erittäin hyvä. Hallinnonalan toimijat myös pääsääntöisesti raportoivat hyvin juuri niistä tavoitteista, jotka on tavoiteasiakirjoissa esitetty kyseisen jakson tavoitteiksi. Hallinnonalan eri toimijoiden tulossovitukset on hyvin koottu yhteen hallinnonalan vuositason suunnitteluasiakirjaksi. Hallinnonalan suunnittelu- ja tulosasiakirjat ovat myös varsin helposti saatavissa ministeriön Internet-sivuilta.

Hallinnonalalla on vähän eri toimijoita ja niiden toimintaa yhteen sitovia tavoitekokonaisuuksia, vaikka hallinnonalan strategiatyössä on pyritty muodostamaan eri toimijoita yhteen sitovia tavoitekokonaisuuksia ja vaikuttavuustavoitteita. Erityisesti tuomioistuinlaitoksessa keskushallintovi-



raston luonteisen yksikön puuttuminen on johtanut suureen määrään toisistaan erillään olevia neuvotteluosapuolia. Tämä on tilanne erityisesti yleisten tuomioistuinten toimialalla. Tällöin tulosohjaajalla ei ole tavoitekokonaisuuksista vastaavaa neuvotteluosapuolta. Tavoitteet ja tulosvastuu sirpaloituvat, eikä hallinnonalan toimijoille välttämättä muodostu mahdollisuutta yhdessä kehittää ja muodostaa tavoitteistoa. Tämä korostuu hallinnonalan eri sektoreiden yhteisten tavoitteiden muodostamisessa. Toisaalta varsinkin hallinto-oikeuksissa ja tuomioistuinlaitoksessa muutoinkin on aiemmissa Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuksissa saatujen tarkastushavaintojen mukaan pidetty tärkeänä tuomioistuinten johdon mahdollisimman välitöntä yhteyttä ministeriöön.

Suunnittelun ja suunnitteluasiakirjojen valmistelun keskeinen huomio tulisi olla hallinnonalan omassa sisäisessä toiminnassa. Hallinnonalan on tärkeää tiedostaa eri suunnitteluasiakirjojen merkitys ja niiden edellyttämä sisältö. Hallinnonalakokonaisuuden suunnitteluprosessin toimivuutta edistäisi se, jos koko hallinnonalan toimijoiden roolit ja eri asiakirjojen tavoitteelliset sisällöt kytkettäisiin tarkemmin aikataulutettuun prosessikaavioon.

Uskottavan ja legitiimin ohjauksen järjestämiseksi on hallinnonalalla tarpeen mieltää tuomioistuinten ja yksittäisten tuomareiden riippumattomuuden merkitys ohjauksen ja johtamisen kannalta. Tuomioistuinlaitoksen asianmukainen tuloksellisuuden tavoittelu ei voi toteutua ilman dokumentoituja ja yhdessä hyväksytyjä riippumattomuutta koskevia linjauksia ja käsityksiä. Ohjaus voi kohdistua luontevasti tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytyksiin ja johtamisen puitteisiin. Ohjauksen sisällössä tulee samalla kuitenkin turvata tuomioistuinten riippumattomuus ja itsenäisyys tuomiovallan käytössä. Ohjauksessa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että turvataan tuomioistuinten tuloksellisen toiminnan ja hyvän johtamisen edellytykset.

Laskentatoimen järjestämistä tulisi kehittää, jotta voidaan muodostaa ja hyödyntää toimivia mittareita. Erityinen haaste on kytkeä sisäinen laskenta toiminnallisen tehokkuuden aktiiviseen johtamiseen virasto- ja laitostasolla sekä hallinnonalakokonaisuudessa. Lisäksi laskentatoimen ja muun ohjausinformaatiotuotannon tulisi nykyistä paremmin kyetä edistämään sitä, miten voidaan seurata yksittäisten ylätasen vaikuttavuustavoitteiden toteutumista ja todentaa niihin kytkeytyvät resurssit. Erityisesti tuomioistuin- ja syyttäjälaitoksessa olisi pyrittävä aikaansaamaan suoritteita yhteismitallistavia painokertoimia.

Hallinnonalan tavoitteistosta tulisi selkeästi tunnuksin ilmaistuina näkyä tavoitteiden hierarkkinen rakenne. Talousarvioesityksen pääluokan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet tulee selkeästi kytkeä lukuperusteluissa oleviin vaikuttavuustavoitteisiin sekä määrärahaesityksiin samoin

kuin virastojen ja laitosten tärkeimpiin tavoitteisiin ja määrärahoihin. Tulostavoitteiden toimivuutta tulee parantaa niin, että niiden saavuttamisen astetta ja kytkeytymistä resursseihin voidaan luotettavasti mitata ja arvioida. Kehitystä kuvaavien aikasarjojen ja kuvioiden yhdenmukaista ja riittävään aikaperiodiin perustuvaa tarkastelua tulee lisätä. Tuottavuuden ja taloudellisuuden tulisi olla koko hallinnonalaa koskevan yhtenäisen tavoitteiston ja ohjauksen piirissä. Talousarvioesityksestä tulisi ilmetä jokaisen keskeisen yhteiskunnallisen vaikuttavuustavoitteen resursointi. Tämä olisi luonteva lähtökohta, kun tulosohjausta ja erityisesti laskentatointia kehitetään. Pitkän aikavälin tavoitteille ja visioille on muodostettava lyhyemmän aikavälin osatavoitteita. Pitkän aikavälin tavoitteille tulee esittää raportointiaikataulu.

Valtion tilinpäätöskertomuksen tuloksellisuuden kuvaukseen tulisi liittää viite tai linkki hallinnonalan tuloksellisuuden laajempaan raportointiin toimintakertomuksissa. Tämän raportoinnin tulisi sisältää kaikkien talousarvioesityksessä mainittujen tavoitteiden toteumatiedot. Tulosajattelun mukaisen tulosvastuun ja hallinnon toiminnan läpinäkyvyyden varmistamiseksi tuloksellisuuden kuvaus olisi syytä vastaisuudessa pyrkiä esittämään selkeänä kokonaisuutena. Hallinnonalan toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioinneilla tulee vastaisuudessa olla merkittävämpi rooli osana raportoinnissa. Tilinpäätöskertomuksessa tulisi selkeästi näkyä virastojen ja laitosten toiminnallisten tulostavoitteiden sekä laajempien yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden välinen yhteys. Tilinpäätöskertomuksen perusteella olisi kyettävä selkeästi arvioimaan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksen sekä virastojen ja laitosten toiminnallisen tuloksellisuuden ja hallinnonalalle myönnettyjen määrärahojen välistä suhdetta.

### Styrningssystemet på justitieministeriets förvaltningsområde

Föremål för revision var det på resultatänkande baserade systemet för styrning av de resurser som riktas till justitieministeriets förvaltningsområde i budgetens huvudtitel 25. Huvudfrågan vid revisionerna var, huruvida styrningssystemet på förvaltningsområdet var, huruvida styrningssystemet på förvaltningsområdet fungerar så, att med dess hjälp kan alstras adekvata resultat. Revisionen hänförde sig särskilt till uppställandet av målsättningar och rapporteringen om resultatet på förvaltningsområdet för finansåret 2008. Revisionen gällde dessutom förvaltningsområdets organisering, planeringssystem, redovisningen av förvaltningsområdets resultat och ledning samt förfarandena vid övrig uppföljning, utvärdering och intern kontroll. En målsättning för revisionen var också att få insikt i huruvida styrningssystemet på justitieministeriets förvaltningsområde fungerar på ett sätt som möjliggör att riktig och tillförlig information alstras för förvaltningsområdets interna och riksdagens beslutsfattande.

På basis av revisionen lyckas styrningssystemet på justitieministeriets förvaltningsområde inte koppla de av riksdagen åt förvaltningsområdet beviljade anslagen tillräckligt väl och transparent till verksamhetens resultat. Av denna anledning uppfylls inte redovisningsskyldigheten på ett tillräckligt ändamålsenligt sätt med det måluppställande och den resultatrapportering som genereras av styrningssystemet på förvaltningsområdet och som har varit föremål för revisionen.

I styrningssystemet på förvaltningsområdet förekommer emellertid väl genomförda delar och goda förfaranden samt positiv utveckling i enlighet med resultatstyrningstänkandet. Av förvaltningsområdets planeringsdokument och organiseringen av verksamheten framgår klart den gemensamma principen att gå in för att styra verksamheten genom resultatmål. På förvaltningsområdet tillämpas övergripande en enhetlig, på resultatprisma-idén baserad rubricering av målsättningarna för effekter och funktionellt resultat. Sättet för presentation av resultatet, där målsättning och utfall presenteras systematiskt tillsammans och klart förenade med varandra, är synnerligen gott. Aktörerna på förvaltningsområdet rapporterar även som regel väl om just de målsättningar vilka i målsättningsdokumenten har uppställts som målsättningar för just ifrågavarande period. Resultatavtalen för de olika aktörerna på förvaltningsområdet har också sammanställts väl till ett planeringsdokument på årsnivå för förvaltningsom-

rådet. Förvaltningsområdets planerings- och resultatdokument finns också synnerligen lätt tillgängliga på ministeriets Internetsidor.

På förvaltningsområdet finns få skilda aktörer och målsättningshelheter som binder samman förvaltningsområdets olika aktörer och deras verksamhet, trots att man i strategiarbetet på förvaltningsområdet har gått in för att bilda målsättningshelheter som binder samman de olika aktörerna. I synnerhet i domstolsväsendet har avsaknaden av en enhet av karaktären centralt ämbetsverk lett till ett stort antal från varandra åtskilda förhandlingspartners. Detta är läget i synnerhet på de allmänna domstolarnas område. Härvid har den resultatstyrande inte en förhandlingspartner med ansvar för målsättningshelheterna. Målsättningarna och resultatansvaret splittras och förvaltningsområdets aktörer får inte nödvändigtvis möjlighet att tillsammans utveckla och skapa målsättningarna. Detta märks särskilt i uppställandet av målsättningar som är gemensamma för de olika sektorerna på förvaltningsområdet. Å andra sidan har man enligt observationer som gjorts vid Statens revisionsverks tidigare effektivitetsrevisioner i synnerhet hos förvaltningsdomstolarna och även hos domstolsväsendet i övrigt ansett det vara viktigt att domstolarnas ledning håller en så direkt kontakt som möjligt till ministeriet.

Vid beredningen av planering och planeringsdokument borde den största uppmärksamheten ändå ägnas åt den interna planeringen av förvaltningens egen verksamhet. Det är viktigt att förvaltningsområdet är medvetet om de olika planeringsdokumentens betydelse och det förutsatta innehållet. Funktionsdugligheten för planeringsprocessen på förvaltningsområdet som helhet skulle främjas av att rollerna för aktörerna på hela förvaltningsområdet och de skilda dokumentens målsättningsinnehåll knyts till ett tidsbestämt processschema.

För att ordna en trovärdig och legitim styrning är det på förvaltningsområdet av nöden att varsebli betydelsen av domstolarnas och de enskilda domarnas oavhängighet ur styrningens och ledningens synvinkel. En adekvat strävan efter resultat hos domstolsväsendet kan inte förverkligas utan dokumenterade och samfällt godkända linjedragningar och uppfattningar som gäller oavhängigheten. Styrningen kan naturligt inriktas på domstolsväsendets verksamhetsförutsättningar och ledningens ramar. I styrningens innehåll bör emellertid samtidigt säkerställas domstolarnas oavhängighet och självständighet i utövandet av den dömande makten. I styrningen bör särskild uppmärksamhet ägnas vid att man tryggar förutsättningarna för en resultatrik verksamhet och ett gott ledarskap vid domstolarna.

Ordnandet av redovisningen borde utvecklas, så att fungerande mätare kan skapas och utnyttjas. En särskild utmaning är att knyta den interna redovisningen till en aktiv ledning av den funktionella effektiviteten på ämbetsverkens och inrättningarnas nivå samt på förvaltningsområdet som

helhet. Dessutom borde redovisningen och den övriga alstringen av styrningsinformation bättre än för närvarande kunna främja det, hur man kan följa med hur de enskilda effektmålen på högre nivå förverkligas och verifiera de till dem anknutna resurserna. I synnerhet inom domstols- och åklagarväsendet borde man gå in för att åstadkomma viktcoefficienter som möjliggör kommensurabilitet.

Av målsättningarna på förvaltningsområdet borde målsättningarnas hierarkiska struktur kunna ses uttryckt med klara beteckningar. Målsättningarna för samhällliga verkningar i budgetförslagets huvudtitel bör klart kopplas till effektmålen i kapitel motiveringarna samt till anslagsförslagen, liksom till ämbetsverkens och inrättningarnas viktigaste målsättningar och anslag. Resultatmålen funktion bör förbättras så, att graden för hur de har uppnåtts och deras anknytning till resurserna kan mätas och bedömas tillförlitligt. Det bör finnas mera av enhetliga och över tillräckligt lång tid utsträckta tidsserier och figurer som beskriver utvecklingen. Produktiviteten och lönsamheten borde omfattas av enhetliga målsättningar och styrning på hela förvaltningsområdet. Av budgetförslaget borde framgå resurstilldelningen till varje centralt samhällligt effektmål. Detta vore den naturliga utgångspunkten när resultatstyrningen och särskilt redovisningen utvecklas. För målsättningar och visioner på lång sikt bör skapas delmålsättningar på kortare sikt. För målsättningarna på lång sikt bör anges en rapporteringstidtabell.

Till resultatbeskrivningen i statens bokslutsberättelse borde fogas en hänvisning eller länk till en mera omfattande rapportering om utfallet på förvaltningsområdet. Denna rapportering borde innehålla uppgifter om utfallet av samtliga i budgetförslaget nämnda målsättningar. För säkerställande av resultatansvar enligt resultattänkandet och transparens i förvaltningens verksamhet vore det skäl att framdeles sträva till att presentera resultatbeskrivningen som en klar helhet. Utvärderingarna av de samhällliga effekterna på förvaltningsområdet bör framdeles spela en viktigare roll som del av rapporteringen. I bokslutsberättelsen borde klart synas sambandet mellan ämbetsverkens och inrättningarnas funktionella resultatmål samt mera omfattande samhällliga resultatmål. Med stöd av bokslutsberättelsen borde man kunna klart utvärdera hur de samhällliga effekterna har utvecklats samt relationen mellan ämbetsverkens och inrättningarnas funktionella resultat och de åt förvaltningsområdet beviljade anslagen.

# 1 Johdanto

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastanut systemaattisesti vuosittain valtionhallinnon ohjauksen keskeisten ylätasoinen asiakirjojen laatua. Virasto on ottanut vuosittain tarkemmin tarkasteltavaksi kahden hallinnonalan tavoiteasettelun ja tuloksellisuusraportoinnin. Näitä tarkastuksia on tehty talousarviovuodesta 2002 alkaen. Tarkastuksissa on arvioitu hallinnonalan tulostavoitteiden esittämistä valtion talousarvioesityksessä ja niiden toteutumisesta eduskunnalle tehtyä raportointia valtion tilinpäätöskertomuksessa.

Valtiovarainvaliokunta (VaVM 45/2006 vp.) on käsitellessään valtion tilinpäätöskertomusta vuodelta 2005 todennut, että tilinpäätöskertomus antaa kokonaisuutena kohtuullisessa määrin oikean ja riittävän kuvan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksen pääpiirteistä ja painopisteinä pidetyistä asioista. Valiokunta on kuitenkin katsonut, että useiden taloudellisesti merkittävien valtionapu- ja valtion rahoitustukijärjestelmien sekä erilaisten etuisuuksien vaikuttavuuden arvioinnissa on puutteita. Samoin olisi parannettava taloudellisesti merkittävien säädösten toimivuutta ja toteutuneiden taloudellisten vaikutusten jälkikäteistä arviointia. Valiokunta pitäisi selkeänä menettelynä, että tilinpäätöskertomuksen ja talousarvioesityksen perusrakenne olisi sama. Lisäksi ministeriöiden toimialan toiminnan tuloksellisuuden kuvauksissa tulisi olla nykyistä yhtenäisempi ja systemaattisempi ote sekä tunnuslukujen käytön tulisi olla johdonmukaisista. Hallinnon pelkän toiminnan kuvailua tulisi selvästi vähentää. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että aidon tilivelvollisuuden toteutuminen edellyttää ministeriöiden johdon sitoutumista tuloksellisuuden raportointiin ja mittaamiseen.

Eduskunnan roolista tulosohjauksessa ja sen budjettivallan toteutumisesta on käyty keskustelua. Eduskunnan asettama kertomusmenettelytyöryhmä on mietinnössään<sup>1</sup> todennut, että toteutuakseen perustuslaissa tarkoitetulla tavalla eduskunnan budjettivallan pohjana tulee olla valtiontalous, joka rakentuu vahvalle ja hyvälle hallinnolle ja taloudenhoidolle. Keskeisiä vaatimuksia ovat hyvä taloudellinen suunnittelu, taloudellisuus, tehokkuus, resurssien käytön vastuullisuus sekä luotettava, tilivelvollisuuteen perustuva seurantajärjestelmä. Eduskunnan näkökulmasta budjettivallan toteutumisen keskeiset elementit ovat oikeaan ja riittävään tietoon perustuvan taloussuunnittelu- ja päätösasiakirjan (valtion talousarvioesitys) se-

---

<sup>1</sup> *Kertomusmenettelytyöryhmän mietintö 15.5.2002.*

kä päätösten seurannan ja valvonnan mahdollistavan tuloksellisuusinformaation antaminen eduskunnalle (valtion tilinpäätöskertomus).

On selvää, että nämä vaatimukset ovat keskeisiä hallinnon ja sen ohjauksen toimivuuden ja toiminnan läpinäkyvyyden varmistamisen kriteerejä myös muutoin kuin vain eduskunnan näkökulmasta.

Valtiontalouden tarkastusviraston strategiassa 2007–2012 ilmaistaan, että valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastukseen liittyen tarkastusvirasto valitsee vuosittain tarkastuksen kohteeksi jonkin hallinnonalan tai hallinnonalarajat ylittävän asiakokonaisuuden tavoitteenasettelun, ohjausjärjestelmän toimivuuden ja tietoperustan. Tarkoituksena on, että raportointi ohjausjärjestelmätarkastusten tuloksista muodostaa osan tarkastusviraston raportointia eduskunnalle, ja se tehdään valtion vuosittaisesta tilinpäätöskertomuksesta annettavassa erilliskertomuksessa.

Tässä tarkastuksessa oli tavoitteena laajentaa viraston aiempien tuloksellisuusraportointitarkastusten lähestymistapaa. Tavoitteistoa ja sen asettamisprosessia sekä tuloksellisuusraportointia ja niiden taustalla olevia ohjausjärjestelmään liittyviä menettelyjä arvioitiin, jotta voitaisiin muodostaa kattavampi kuva hallinnonalan ohjausjärjestelmän kokonaisarvioinnin perustaksi.

Nyt käsiteltävänä oleva tarkastus on osa talousarviovuodesta 2007 alkunutta prosessia, jolla pyritään kehittämään ohjausjärjestelmätarkastusta pysyväksi osaksi viraston tarkastustoimintaa. Tässä oikeusministeriön hallinnonalaan kohdistuvassa tarkastuksessa pyrittiin kehittämään tarkastuksellista lähestymistapaa ja testaamaan tarkastusvirastossa laadittua ohjausjärjestelmätarkastuksen mallia yhdessä rinnakkaisen sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalaan kohdistuneen tarkastuksen kanssa.

Tarkastuksessa pyrittiin yhdistämään ylimmän tason ohjausasiakirjojen laadullista analyysiä kahdesta eri näkökulmasta. Talousarvioesityksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tuloksellisuuden kuvauksessa esitettyjen tietojen tulisi – keskeisenä osana ohjausjärjestelmää – antaa uskottava perusta hallinnonalan toiminnalle. Toisaalta näiden asiakirjojen sisällön tulisi antaa oikea ja riittävä tieto eduskunnan päätöksenteon perustaksi.

## 2 Tarkastusasetelma

### 2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

Tämän tarkastuksen eräänä lähtökohtana olevassa ohjausjärjestelmätarkastuksen tarkastusmallissa hallinnonalan ohjausjärjestelmällä tarkoitetaan hallinnonalan johdon toimintatapoja ja järjestelmiä, joiden avulla johdoto pyrkii aikaansaamaan ja varmistamaan hallinnonolansa tuloksellisuuden.

Oikeusministeriön työjärjestyksessä korostetaan, että toimintaan sovelletaan tulosoajasta. Hallinnonalan tuloksellisuuden tavoittelun ja tulosoajuksen olennaisimmat pyrkimykset ja saavutetut tulokset tulisi ilmoittaa valtion talousarvioesityksestä ja tilinpäätöskertomuksesta.

Talousarvioesityksen perustelut ovat ratkaisevan tärkeitä sille, miten tehokkaasti eduskunta voi käyttää sille perustuslain mukaan kuuluvaa valtiontaloudellista päätösvaltaa. Talousarvioesityksessä annettavan informaation tulisi eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kannanottojen ja tuloksellisuusnäkökulman huomioon ottavan budjetoinnin periaatteiden mukaan sisältää oikeat ja riittävät tiedot valtion varojen käytön kohteista ja käytölle asetettavista tavoitteista. Valtion talousarvio ja sen perustana oleva valtion talousarvioesitys perusteluineen on valtionhallinnon sekä valtion harjoittaman toiminnan, ja siten myös yksittäisen hallinnonalan, tärkein vuosittainen ohjausasiakirja.

Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988, jäljempänä myös talousarviolaki) 17 §:n mukaan valtion tilinpäätöskertomus sisältää muun muassa tiedot yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksestä yleensä ja ministeriöiden toimialoittain jaoteltuina sekä tärkeimmät tiedot hallinnon toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksestä. Tietojen on annettava talousarviolain 18 §:n säännöksen mukaan oikea ja riittävä kuva tuloksellisuudesta. Tilinpäätöskertomuksen tiedoilla on oltava selkeä yhteys valtion talousarvioesityksessä annettuun informaatioon.

Valtionhallintoon sovellettavan tulosoajuksen keskeinen elementti on tulosbudjetointi, jonka puitteissa eduskunta ja hallitus määrittävät talousarvioon otettavien määrärahojen määrät ja käytön tavoitteet. Näiden määrittelyjen tarkoituksena on kytkeä varojen osoittaminen määritettyjen tulosten – tuotteiden, palvelusten ja vaikutusten – aikaansaamiseen. Tulosoajukseen liittyy olennaisesti tilivelvollisten raportointi toiminnan tuloksellisuudesta. Raportoinnista tulee toteutuneiden vaikutusten ja muiden



tulosten ohella käydä ilmi muun muassa varojen käytön ja aikaansaannosten yhteys sekä mahdolliset ennakoimattomat vaikutukset.

Tuloksellisuusnäkökulman huomioon ottavaa budjetointia on pidettävä valtion taloudenhoidon kannalta taloudellisesti tarkoituksenmukaisena. Siinä voimavarat ja tavoitteet sekä voimavarat ja tehtävät voidaan saattaa kohtaamaan mahdollisimman optimaalisella tavalla. Tulosbudjetoinnissa on olennaista, että tulosasiakirjoissa esitetyt tiedot ovat oikeita ja riittäviä. Tavoitteenasettelussa käytettävien tunnuslukujen ja kriteerien on oltava hallinnon ohjauksen kannalta relevantteja. Hallinnon asianmukaisen ohjauksen kannalta merkityksellistä on myös se, ettei lainsäädännön asettamien vaatimusten ja tavoitteiden sekä talousarvion ja siinä esitetyn tavoitteenasettelun välillä ole kovin suuria ristiriitoja.

Talousarvioesityksen perusteluissa ja tilinpäätöskertomuksessa painotetaan tietoja yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Tällöin osa hallinnonalan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja pääosa toiminnallisen tuloksellisuuden tulostavoitteista ja niiden toteutumisen tuloraportointi esitetään erillisissä tulostavoiteasiakirjoissa sekä valtion virastojen ja laitosten toimintakertomuksissa. Hallinnonalan ohjausjärjestelmän toimivuudelle ja toiminnan läpinäkyvyydelle on olennaista, että näiden asiakirjojen sisältö muodostaa johdonmukaisen kokonaisuuden.

Tuloksellisuuden laskentatoimi sekä arviointitoiminta ovat talousarviolle ja talousarvioesityksen perusteluille asetettujen vaatimusten sekä tulohajauksen ja tuloraportoinnin toimivuuden kannalta tärkeässä asemassa

Hallinnonala on ohjauksellinen kokonaisuus, jonka ohjausjärjestelmän toimivuus on välttämätön tekijä koko talousarviotalouden piirissä olevan toiminnan tarkoituksenmukaiselle järjestämiselle. Tavoitteenasettelu määrittää keskeisesti myös tuloksellisuusraportoinnin sisällön. Talousarvioesityksessä esitetyn tavoitteiston tulisi ilmentää hallinnonalan keskeisiä pyrkimyksiä, joiden toteutuminen halutaan varmistaa käytössä olevan ohjausjärjestelmän avulla. Merkittävimmät ohjausjärjestelmän toimivuuden riskit liittyvät siten tavoitteenasettelun laatuun.

Tämä tarkastus kohdistui ohjaus- ja raportointijärjestelmään järjestelmätasolla. Lähtökohtana olivat talousarvioesitys ja siihen liittyvät hallinnonalan valmisteluprosessit, kuten suunnittelu-, tulohajaus- ja raportointijärjestelmä sekä niitä määrittävät asiakirjat. Tarkastus kohdistui myös tuloksellisuuden laskentatoimen järjestelmiin sekä muun seurannan, arvioinnin ja tuloksellisuuden varmistamisen prosesseihin ja tietolähteisiin. Suunnittelu-, ohjaus- ja raportointiprosessien ja -järjestelmien tarkastuksen perustana olivat niiden määrittelyt hallinnon virallisiasiakirjoissa, mutta tarkastuksessa havainnoitiin myös käytännön menettelyjä erityisesti haastattelujen yhteydessä.

Tämän tarkastuksen kohteena oli oikeusministeriön hallinnonalalle talousarvioesityksen pääluokassa 25 osoitettujen voimavarojen tulosajatteluun perustuva ohjausjärjestelmä. Tarkastuksen painopiste oli voimakkaasti hallinnon ylätason ohjauksessa ja asiakirjoissa. Vähemmälle huomiolle jäi virastotason tuloksellisuuden ohjaus ja käytännön johtaminen.

Tarkastuksen keskeisenä tavoitteena oli tuottaa objektiivista tarkastustietoa valtiontaloudellisen päätöksenteon ja tavoitteenasettelun perustana olevan tiedon oikeellisuudesta ja riittävydestä sekä ohjaus- ja raportointijärjestelmien ja niiden taustalla olevien prosessien toimivuudesta.

## 2.2 Tarkastuskysymykset

Ohjausjärjestelmätarkastuksen pääkysymyksenä oli, *onko hallinnonalan ohjausjärjestelmä siten toimiva, että sen avulla voidaan aikaansaada asianmukainen tuloksellisuus*. Tähän pääkysymykseen vastattiin seuraavien kysymysten avulla:

- Onko hallinnonalalla riittävä ja toimiva suunnittelujärjestelmä?
- Onko hallinnonala tuottanut oikeat ja riittävät tiedot päätöksentekoa varten?
- Onko hallinnonalalla johtamisjärjestelmä, jota käyttämällä asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa?
- Onko hallinnonalan raportointijärjestelmä riittävä?
- Onko raportointijärjestelmä tuottanut oikeat ja riittävät tiedot hallinnonalan toiminnasta, taloudesta ja tuloksista?
- Ovatko hallinnonalan johdon laskentatoimi ja arviointijärjestelmä riittävät tuottamaan oikeat ja riittävät tiedot hallinnonalan johtamista ja raportointia varten?
- Onko hallinnonalan sisäinen valvonta riittävä varmistamaan hallinnonalan tehtävien asianmukaisen ja tuloksellisen hoitamisen?

Tarkastus kohdistui siten keskeisimmiltä osiltaan tulosajattelun mukaisen ohjausjärjestelmän toimivuuden kysymyksiin.

## 2.3 Tarkastuksen rajaus ja kriteerit

Tulosohjaus on tarkoitettu valtion talousarviota koskevassa lainsäädännössä valtionhallinnon ja valtion resurssien käytön keskeiseksi ohjausjär-

jestelmäksi. Tämän tarkastuksen peruslähtökohtana on tarkastella oikeusministeriön ohjausjärjestelmää tulosajattelun mukaisena kokonaisuutena.

Tarkastus kohdistui pääosin talousarviovuoteen 2008. Tarkastuksessa ei pyritty selvittämään oikeusministeriön hallinnonalan toiminnan tuloksellisuutta. Ohjausjärjestelmän toimivuudessa painopiste oli toimintaedellytysten selvittämisessä. Hallinnonala ei myöskään kaikkien kysymysten suhteen tarkasteltu kokonaisvaltaisesti, vaan tarkastelua rajattiin esimerkkita-pauksiin.

Arvioinnin kriteereinä olivat yleisten tulosohjaukseen liittyvien periaatteiden lisäksi soveltuvin osin hallinnolle tulostavoitteiden asettamisesta ja niistä raportoinnista annetut normit ja ohjeet, joista keskeisiä ovat

- laki valtion talousarviosta (423/1988) muutoksineen
- asetus valtion talousarviosta (1243/1992, jäljempänä myös talousarvioasetus) muutoksineen
- valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioehdotusten laadinnasta, TM 0402, 31.3.2004, osittain muutettu TM 0501, 6.4.2005 ja TM 0601, 6.4.2006 sekä TM 0701, 26.4.2007
- valtiovarainministeriön ohje valtion tilinpäätöskertomuksen laatimisesta, VM 57/01/2008, 10.12.2008.

Tarkastuksessa tehdyt arviot ja johtopäätökset eivät perustu pelkästään havaintoihin hallinnonalan onnistumisesta tavoiteasetannassa ja raportoinnissa. Arvioita ei pyritty suhteuttamaan siihen, miten hyvin hallinnonalan toiminta soveltuu tulosohjausajatteluun. Lähtökohtana oli toisaalta myös tulosohjaus- ja johtamisjärjestelmän valtionhallintoon soveltuvuuden tarkastelu yleensä. Merkittävä osa tarkastuksen kriteeristöä konkretisoitui tarkastuksen yhteydessä tehtyjen arviointien perustana. Tarkastuksessa arvioitiin lyhyesti myös perustuslaissa säädetyn tuomioistuinten riippumattomuuden hallinnonalan ohjaukselle asettamia vaatimuksia.

## 2.4 Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastus tehtiin pääosin analysoimalla kirjallista materiaalia. Ohjausjärjestelmän perusteellinen analyysi edellyttäisi tarkastelun painopisteen merkittävää siirtämistä kohti hallinnonalan käytännön toimintaa. Tarkastuksessa selvitettiin ohjeistuksesta muodostettujen kysymysten avulla tavoitteiden asettamista ja tuloksellisuusraportoinnin riittävyttä ja oikeellisuutta. Tarkastuksessa arvioitiin erityisesti tulostavoitteiden esittämistä

valtion talousarvioesityksessä ja niiden toteutumisen raportointia valtion tilinpäätöskertomuksessa.

Tarkastelua täydennettiin haastattelukäynneillä ministeriöön ja joihinkin hallinnonalan virastoihin. Keskeisinä asiakirjoina olivat talousarvioesitys<sup>2</sup> ja oikeusministeriön valmisteluasiakirjat valtion tilinpäätöskertomukseen.<sup>3</sup> Lisäksi tarkastusaineistona olivat hallinnonalakokonaisuuden tulossopimusasiakirjat ja tilinpäätökset toimintakertomuksineen. Tarkastuksen aineistona hyödynnettiin myös oikeusministeriön hallinnonalaan kohdistuneita tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomuksia, erityisesti tarkastuskertomuksia Hallinto-oikeudet (169/2008) ja Käräjäoikeuksien tulohjaus ja johtaminen (125/2006). Tarkastuksen kysymyksenasettelussa pyrittiin hyödyntämään tarkastusvirastossa valmisteltua ohjausjärjestelmätarkastuksen tarkastusmallia.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin palaute oikeusministeriöltä ja valtiovarainministeriöltä. Oikeusministeriöltä saatu palaute on otettu huomioon tarkastuskertomusta laadittaessa.

Liitteinä 1–7 on esitetty taulukkomuodossa talousarvioesityksessä koko hallinnonalalle asetetut tulostavoitteet sekä niiden raportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa tai tilivirastojen tilinpäätöksissä ja tarkastuksessa tehdyt lyhyet arviot. Taulukoissa mainitut määrärahojen suuruudet ovat varsinaisesta talousarviosta.

Tarkastus tehtiin tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksen ja tilintarkastuksen yksiköiden yhteistyönä. Tilintarkastuksen yksikkö osallistui tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimen sekä sisäisen valvonnan analysointiin. Tarkastuksen teki johtava tuloksellisuustarkastaja Juha Niemelä. Raportointivaiheessa sitä ohjasi tuloksellisuustarkastuspäällikkö Esa Pirilä.

---

<sup>2</sup> *Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2008. HE 62/2007 vp. pääluokka 25.*

<sup>3</sup> *Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuuden kuvausta valtion tilinpäätöskertomuksessa koskevan luvun valmisteluversio 19.3.2009.*

# 3 Tarkastushavainnot

## 3.1 Oikeusministeriön hallinnonalan ohjauksen lähtökohdat

### 3.1.1 Hallinnonalan resurssit

Oikeusministeriön pääluokan määrärahat ovat vain noin 1,6 % valtion vuoden 2008 talousarvioesityksen kaikista määrärahoista. Hallinnonalan osuus kaikista kulutusmenojen siirtomäärärahoista on kuitenkin yli 7 %. Oikeusministeriön hallinnonalan osuus valtionhallinnon henkilöstön määrystä on noin 8 %.<sup>4</sup>

**TAULUKKO 1. Talousarvioesityksen 2008 määrärahat menolajeittain oikeusministeriön hallinnonalan pääluokassa.**

Menolaji	milj. €	%
Kulutusmenot (mom. 01–29)	674 573	n. 93 %
Siirtomenot (mom. 30–69)	45 320	n. 6 %
Sijoitusmenot (mom. 70–89)	5 400	n. 1 %
Muut menot (mom. 90–99)	0	0 %
<b>Yhteensä</b>	<b>725 293</b>	<b>100 %</b>

Määrärahat kohdistuvat lähes kokonaisuudessaan kulutusmenoihin (taulukko 1). Hallinnonalan siirtomenot ovat lisäksi arviomäärärahoja, eikä niihin ei sisälly erityistä ohjauksellista merkittävyyttä. Hallinnonalan rahoitus on korostuneesti painottunut valtionhallinnon omaan toimintaan. Selvästi merkittävimmät määrärahat kohdistuvatkin kulutusmenoina henkilökunnan palkkaukseen. Henkilöstökulut ovat hieman yli 70 % hallinnonalan toiminnan kuluista.<sup>5</sup> Myös muut merkittävät kulut, kuten vuokrat, ovat usein suoraan kytköksissä henkilöstökuluihin. Hallinnonalan ohjauksessa päähuomion tulee näin ollen kohdistua valtionhallinnon omalla työpanoksella aikaansaatuisten loppusuoritteiden tehokkaaseen tuottamiseen ja

<sup>4</sup> *Netra/Lokakuu 2008.*

<sup>5</sup> *Netra/Oikeusministeriön hallinnonalan toiminnan kulut 2008.*

suoritteiden vaikuttavuuteen. Hallinnonalan toiminta onkin taloudellisilta peruslähtökohdiltaan valtionhallinnon kokonaisuudessa ohjauksellisesti varsin hyvin tulosoajatteluun soveltuvaa.

### 3.1.2 Hallinnonalan ohjauksen toiminnalliset lähtökohdat

Taulukko 2 kuvaa hallinnonalan resurssien jakautumista eri toimintoihin.

**TAULUKKO 2. Oikeusministeriön hallinnonalan talousarvioesityksen 2008 määrärahat lukurakenteen mukaan sekä vastaava henkilöstömäärä ja sen prosenttiosuus.<sup>6</sup>**

Lukutaso	milj. €	%	henkilö- määrä	%
01. Ministeriö ja hallinto	97 804	13,48	632	6,32
10. Tuomioistuimet ja oikeusapu	286 226	39,46	4 145	41,44
20. Maksuhäiriöt, ulosotto ja konkurssivalvonta	86 069	11,87	1 379	13,79
30. Syyttäjät	36 899	5,09	543	5,43
40. Rangaistusten täytäntöönpano	212 217	29,26	3 303	33,02
50. Vaalimenot	6 078	0,84	-	-
<b>Yhteensä</b>	<b>725 293</b>	<b>100</b>	<b>10 002</b>	<b>100</b>

Luku ministeriö ja hallinto sisältää varsinaisten ministeriön toimintojen lisäksi lähinnä hallinnonalan tukipalveluja ja koko hallinnonalan arvonalisäveromenot. Itse ministeriön toimintamenojen osuus koko pääluokan määrärahoista on noin 3,5 %. Tästä kokonaisuudesta tärkein ulkoinen suoritekokonaisuus ja ohjauksen kohde on lainvalmistelu. Sen merkitys hallinnonalan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden aikaansaamisessa on huomattavasti resurssipanososuutta suurempi. Lainvalmistelu on ohjauksellisesti muusta hallinnonalan toiminnasta poikkeavaa. Siinä on jatkuvasti meneillään joukko lainsäädännön kehittämisprojekteja. Lainsäädännön staattisemman vaikuttavuuden lisäksi on mahdollista selvittää yksittäisten lainsäädäntöhankkeiden tuloksellisuutta.

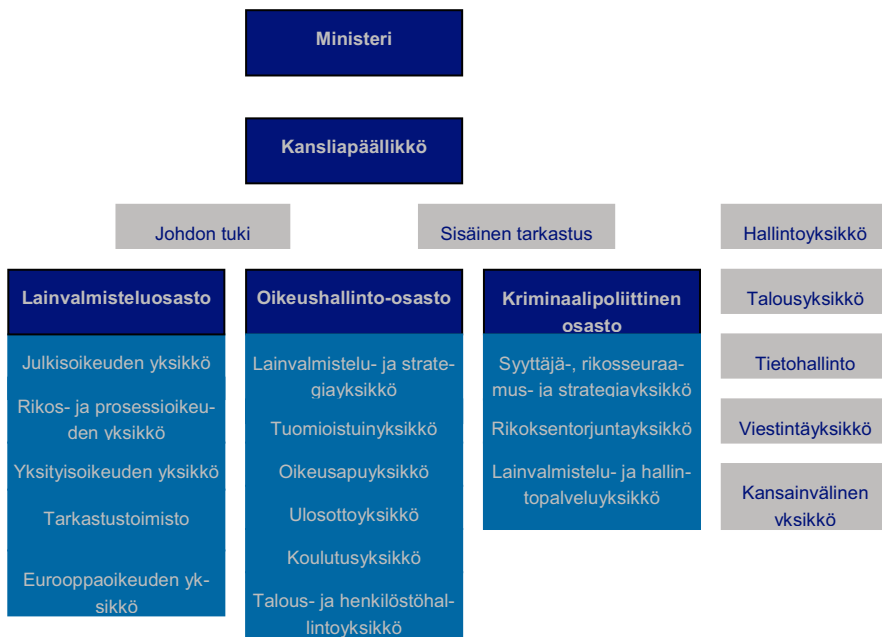
Toimintavolyymiltaan ja hallinnonalan ohjauksen onnistumisen kannalta merkittävimpiä ovat tuomioistuinlaitos ja rangaistusten täytäntöönpano. Niissä molemmissa on mahdollisuus panostaa sisäisen tehokkuuden ja muiden toiminnallisen tuloksellisuuden tekijöiden ohjaukseen. Tuomiois-

<sup>6</sup> Oikeusministeriön Internet-sivut 31.1.2008.

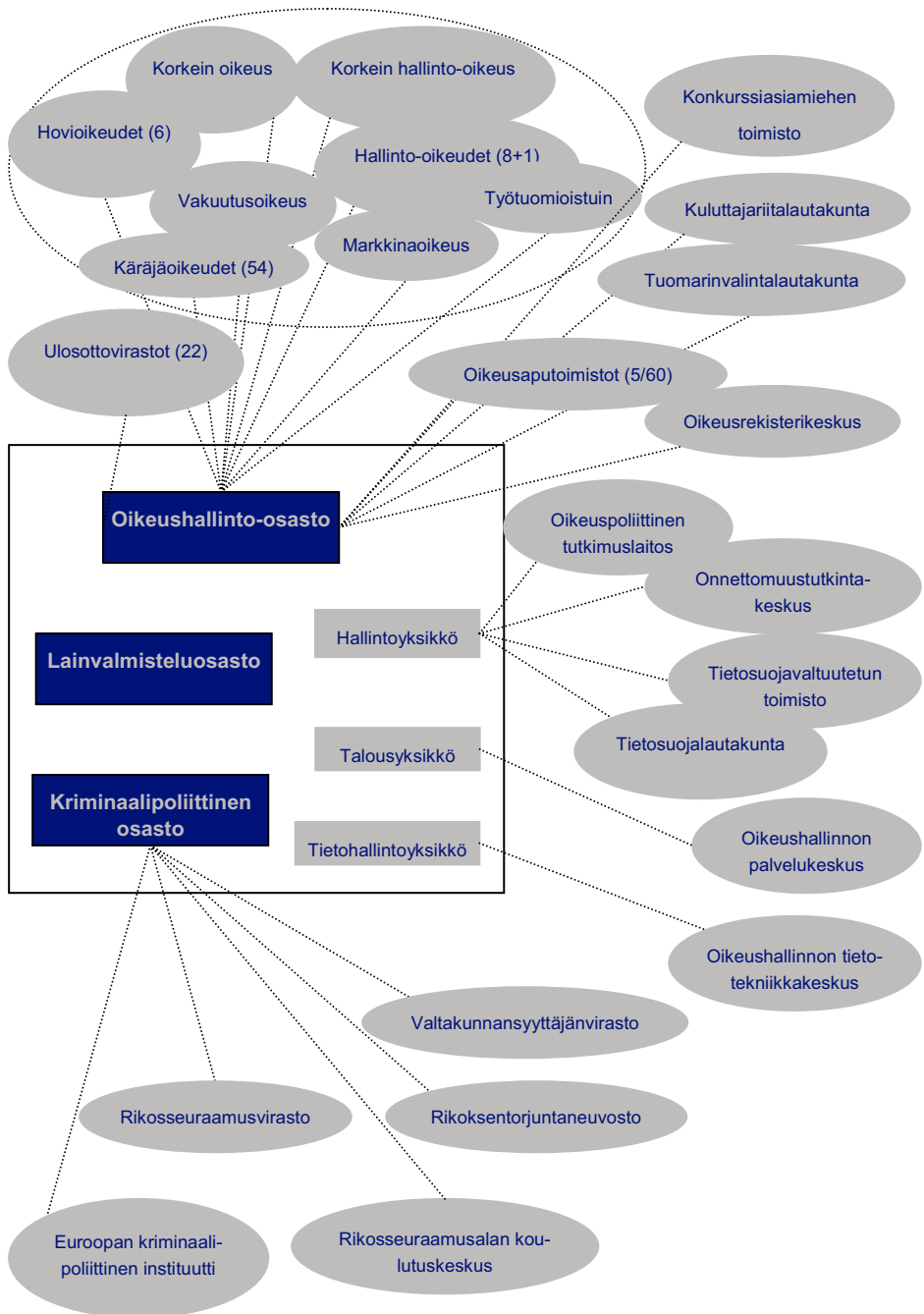
tuinlaitoksen tulosoajaukselle ja vaikuttavuuden ja muunkin tuloksellisuuden tavoittelulle asettaa rajoituksia ja lisävaatimuksia perustuslaissa säädetty tuomioistuinten ja myös syyttäjälaitoksen riippumattomuuden vaatimus. Riippumattomuus ulottuu myös yksittäiseen tuomariin ja syyttäjään lainkäyttövallan käytössä. Asiaa käsitellään tarkemmin luvussa 3.2.3. Rangaistusten täytäntöönpanon keskeisessä toiminnossa, vankeinhoidossa, on muuta hallinnonala helpommin löydettävissä vaikuttavuuteen kytkeytyviä tavoitteita myös suorittavan tason toimintaan. Vankeinhoidossa todellinen yhteiskunnallinen vaikuttavuus on kuitenkin voimakkaasti sidoksissa toiminnan kohteena olleiden henkilöiden käyttäytymiseen tulevaisuudessa.

## 3.2 Oikeusministeriön hallinnonalan ohjaus

### 3.2.1 Hallinnonalan organisoituminen



**KUVIO 1. Ministeriön organisaatiokaavio.**



**KUVIO 2. Tulosohjauksivastuun jakautuminen ministeriön osastoille ja yksiköille. (Kuvio on laadittu tarkastusvirastossa.)**



Talousarviosta käy ilmi, että toiminta on jakautunut politiikkasektoreihin. Kuviosta 1 näkee kuitenkin, että ministeriön toiminta ei ole ministeriötasolla organisoitunut tulosajattelun mukaisesti politiikkasektoreihin tai vastaavasti. Ministeriö organisoituminen näyttää perustuvan enemmän sen omaan sisäiseen rakenteeseen, eikä tulosohjattava hallinnonalakokonaisuus ole ollut organisoitumisen lähtökohta. Hallinnonalan vaikuttavuuden sekä erityisesti sisäisen tehokkuuden johtamisessa ja niihin liittyvien valintojen tekemisessä olisi tarpeellista, että hallinnonalan ylimmän johdon kokoonpanossa näkyisi nykyistä selkeämmin toimintakokonaisuuteen kohdistettu resurssimäärä ja merkitys hallinnonalan tuloksellisuuden tavoittelussa. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa oikeusministeriö toteaa, että hallinnonala on jaettu selkeisiin toiminnallisiin virastokokonaisuuksiin: riippumaton tuomioistuinlaitos, riippumaton syytälaitos, ulosottolaitos, oikeusaputoimistot, rangaistusten täytäntönpästä huolehtivat virastot sekä oikeusministeriö ja eräät muut virastot. Talousarvion lukurakenne noudattaa tätä organisointiperiaatetta.

Kuvio 2 havainnollistaa tilannetta, jossa kaksi osastoa ohjaa käytännössä kaikkia ministeriön ulkopuolella ulkoisia suoritteita tuottavia toimintoja. Hallinnonalan resursseista on yli puolet oikeushallinto-osaston ja noin 40 % kriminaalipoliittisen osaston ohjausvastuulla. Ministeriön suurimmalla osastolla, lainvalmisteluosastolla, on ohjaustehtävä vain oman osastonsa sisällä. Oikeushallinto-osasto on tulosneuvotteluosapuolena ministeriön ja hallinnon välisissä neuvotteluissa noin 90 prosentissa kaikista tapauksista. Sen tulosohjattavana ei ole vielä toistaiseksi yhtään keskushallintoviranomaista. Kriminaalipoliittisen osaston tulosohjauksen piirissä molemmissa merkittävässä toimintalohkoissa on keskushallintoviranomainen. On toki huomioitava, että osastojen sisällä varsinainen käytännön ohjausprosessi on vastuutettu eri yksiköille. Hallinnonalan tukipalveluyksiköillä tai osittain sen luonteisia tehtäviä hoitavilla toimijoilla on käytännössä ministeriössä jokaisella oma erillinen tulosohjaajayksikkö.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa oikeusministeriö toteaa, että oikeusministeriön kaikki keskeiset toiminta- ja taloussuunnitteluasiakirjat käsitellään ministeriön tavanomaisissa johtamisjärjestelmissä (johtoryhmä, osastopäällikkökokous) sekä useimmiten vielä erillisissä läpikäynneissä ministerin kanssa. Ohjausjärjestelmässä kokoava elementti on lisäksi ministeriön sisäinen, kansliapäällikön ja osastojen/erillisyyksiköiden välinen vuotuinen tulossopimus. Ministeriön osastojen ja erillisyyksiköiden sekä hallinnonalan virastojen kanssa käytävien tulosneuvottelujen tavoitteista päättää ministeri. Kaikissa suunnittelu- ja raportointiprosesseissa ministeriön ylin johto ja johtoryhmä sekä eri vaiheissa toteutettavat johdon seminaarit linjaavat järjestelmällisesti osastojen ja erillisyyksiköiden valmistelua.

Keskushallintoviranomaisen tai vastaavan toimintaa kokoavan tahon puuttuminen voi aiheuttaa ohjaukseen ongelmia. Tulosohjaajalla ei ole tavoitekokonaisuuksista vastaavaa neuvotteluosapuolta. Tavoitteet ja tulosvastuu sirpaloituu, eikä hallinnonalan toimijoille muodostu mahdollisuutta yhdessä kehittää ja muodostaa tavoitteista. Tämä korostuu hallinnonalan eri sektoreiden yhteisten tavoitteiden muodostamisessa. Palautteessaan oikeusministeriö toteaa, että tätä hallinnonalan perusorganisaatiosta seuraavaa ongelmaa (kaikilla sektoreilla ei ole keskusviranomaista vaan virastot ovat suoraan ministeriön ohjauksessa) on pyritty välttämään käymällä muun muassa budjettiesityksestä ja määrärahahehkyksistä juuri tähän kookaavaan näkemykseen tähtäävät niin sanotut sektorineuvottelut keskusvirastojen ja tuomioistuinlaitoksen sekä eri toimintasektoreiden johdon kanssa.

Erityisesti tuomioistuinlaitoksessa keskushallintoviraston luonteisen yksikön puuttuminen on johtanut suureen määrään toisistaan erillään olevia neuvotteluosapuolia. Tämä on tilanne erityisesti yleisten tuomioistuinten toimialalla. Toisaalta varsinkin hallinto-oikeuksissa ja osin tuomioistuinlaitoksessa muutoinkin on Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnan tarkastuksissa (VTV 169/2008 Hallinto-oikeudet ja VTV 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohjaus ja johtaminen) saatujen tarkastushavaintojen mukaan pidetty tärkeänä tuomioistuinten johdon mahdollisimman välittömää yhteyttä ministeriöön. Tuomioistuinten riippumattomuuden takia ja erityisesti sen vuoksi, että tuomioistuinten toimintaa välittömästi palvelevilla oikeushallintotehtävillä on läheinen yhteys tuomiovallan käyttöön, olisi tuomioistuinten riippumattomuudenkin kannalta etuja siitä, että oikeushallintotehtäviä varten olisi ministeriöstä erillinen keskushallintoviranomainen.

Tuomioistuinlaitoksen tulosohjauksen rakenteita arvioitaessa on otettava huomioon myös korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden perustuslain 99 §:ssä säädetty tehtävä ylimpinä tuomioistuimina valvoa lainkäyttöä omalla toimialallaan. Perustuslain esitöiden mukaan korkeimpien oikeuksien tähän tehtävään kuuluu valvoa lainkäytön yhtenäisyyttä sekä juttujen käsittelyaikojen ja tuomioistuinten voimavarojen riittävyttä, järjestää neuvottelupäiviä ja huolehtia henkilöstön koulutuksesta. Ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävä tarkoittaa näin lähinnä alempien tuomioistuinten valvontaa viranomaislaitoksena. Tehtävällä on läheiset liittymäkohdat tulosohjaukseen. Ylimpien tuomioistuinten johdolla laaditaan muun muassa yleisten tuomioistuinten ja työtuomioistuimen sekä hallintotuomioistuinten valtion talousarviosta annettuun lainsäädäntöön perustuva toimintakertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston hallinto-oikeuksia koskevassa toiminnantarkastuksessa on havaittu, että korkeimman hallinto-oikeuden läsnäolo hallintotuomioistuinten tulosneuvotte-

luissa on tiedonkulun kannalta hyvä asia. Ylimpien tuomioistuinten ohjaavalla ja raportoivalla sekä valvovalla otteella on erityisesti merkitystä tuomioistuinten toiminnan laatua ja sen edellytyksiä koskevissa asioissa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa oikeusministeriö kertoo, että se on vuonna 2009 käynnistänyt selvitystyön tuomioistuinhallinnon kehittämisen pohjaksi. Esiselvitys valmistuu kuluvan kevään aikana.

### 3.2.2 Hallinnonalatasoisen ohjauksen käytäntö

Oikeusministeriön työjärjestyksen mukaan ministeriön osastojen ja erillisyksiköiden sekä hallinnonalan virastojen ohjauksessa noudatetaan tulosohjausta.<sup>7</sup> Tarkastuksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa ja kirjallisessa materiaalissa on vahvistunut käsitys pyrkimyksestä varmistaa hallinnonalan asianmukainen toiminta tulosohjauksen keinoin. Toki hallinnonalan ohjauksessa on merkkejä myös selkeästä normatiivisesta ohjauksesta. Esimerkkinä voi nostaa esiin voimakkaasti normatiivisena toteutetun valtionhallinnon tuottavuushankkeen. Haastatteluissa nousi myös esiin resurssien ja niiden jakautumisen keskeinen asema tulosneuvotteluissa. On selvää, että hallinnonala on erittäin vaikea ohjata puhtaasti tulosohjauksen keinoin. Olisi tärkeää pystyä löytämään oikeat ohjauksen lähtökohdat eri tilanteisiin. Lisäksi ohjauksen käytännön toteutuksessa olisi pystyttävä analysoimaan niiden vaikutuksia suhteessa toisiinsa.

On myös syytä tarkastella ohjauksen päätöksentekotasoa ja todellisten valintojen tekemisen tahoja hallinnonalan organisoitumisen tarkastelun lisäksi. Tarkastuksessa suoritettujen haastattelujen ja ministeriön johtoryhmän ja osastopäällikköpalaverin pöytäkirjoihin tutustuminen eivät anna riittävää perustetta arvioida todellisten päätösprosessien ja valintojen tekemisen tapahtumatasona. Näyttää ilmeiseltä, että hallinnonalan ylimmät ohjauselimet käyttävät varsin rajallisen osan ajasta kokouksissaan keskeisiin tulosohjaukseen liittyviin valintoihin ja ratkaisuihin. Toisaalta pöytäkirjoista ilmeni esimerkiksi se, että suunnitelmiin tehtiin muutoksia kokouksessa käydyn keskustelun perusteella. Muutosten sisältö ja määrät eivät dokumenteista ilmenneet.

Antamassaan palautteessa oikeusministeriö toteaa, että talous- ja toimitasuunnitteluasioihin, mukaan lukien tulosneuvottelujen ohjaus ja eri raportointivaiheet, käytetään ministeriön osastopäällikkökokouksissa ja johtoryhmän kokouksissa merkittävä osa ajasta ja että keskeiset linjaukset

---

<sup>7</sup> *Oikeusministeriön työjärjestys 27.7.2006/670.*

hahmotellaan syyskuussa pidettävällä johdon suunnittelupäivällä ja maaliskuun budjettiseminaarissa, minkä lisäksi kansliapäällikkö osallistuu ministeriön ja kaikkien keskeisten toimialojen ylimmän johdon kanssa kehys- ja budjettivalmisteluun liittyviin ns. sektorineuvotteluihin samoin kuin keskusvirastojen ja toimialojen keskeisten virastojen kanssa käytäviin tulosneuvotteluihin.

Hallinnonalan tavoitteisto on pitkälti toimijalähtöinen ja sirpaloitunut. Hallinnonala tai eri sektoreita laajemmin yhteen sitovia vaikuttavuustavoitteita ei näyttäisi olevan. Tuottavuuden ja taloudellisuuden hallinnonalatasoinen ohjaus ei ole konkretisoitunut yhteisiin hallinnonalatasoiisiin tunnuslukuihin. Nämä seikat viittaavat siihen, että hallinnonalatasoinen tuloksellisuuden tavoittelu ei ole aivan keskeisessä asemassa.

Hallinnonalatasoisen tulosohjauksen onnistumiselle on tärkeää, että keskeiset valinnat ja painotukset sekä koko hallinnonala koskevat linjaukset ja tavoitetasojen valinnat tehdään hallinnonalan ylimmissä päätöksentekokoelimityksissä.

Tämän tarkastuskertomusluonnoksen nimessä mainitaan hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Muodostuuko hallinnonalan ohjausjärjestelmä itsenäisten ministeriön osastojen tai muiden hallinnonalan yksiköiden toiminnan summana, vai onko niiden yläpuolella selkeä yhteinen tahdonmuodostus kokonaisuuden eri osien resurssien painotuksesta ja toiminnan asiasisältöön liittyvästä tulosohjauksen mukaisesta tavoitteenasettelusta? Oikeastaan vasta viimeksi mainittu rakenne oikeuttaisi tarkastelemaan varsinaista hallinnonalan ohjausjärjestelmää. Tällainen rakenne edellyttää riittävää ylimmän johdon valmisteluresurssia sekä tulosajattelun mukaisten ylimpien sektorikohtaisten tulosohjaajien yhteistyötä. Tämän tarkastuksen yhteydessä ei ole pystytty selvittämään, onko edellä kuvatun kaltainen järjestelmä olemassa oikeusministeriön hallinnonalalla.

Edellä olevassa tarkastelussa on pyritty hahmottamaan hallinnonalan ohjauksen metodiikkaa ja päätöksenteon käytännön organisoitumista. Tulosohjauksen onnistunut soveltaminen edellyttää päätöksenteon tapahtumista hyvin organisoituneessa kokonaisuudessa. Tulosohjauksen keskeisin kriittinen menestystekijä on kuitenkin tulostavoitteiston laatu. Tähän liittyviä asioita tarkastellaan luvussa 3.3.

### 3.2.3 Esimerkki ohjauskokonaisuudesta: tuomioistuinlaitos

Kuten aiemmin on todettu, tuomioistuinlaitos muodostaa keskeisen osan koko oikeusministeriön hallinnonalasta. Sen tuloksellinen toiminta on hallinnonalan ohjausjärjestelmän onnistuneisuuden edellytyksenä. Tarkastuk-

sessä tehdyissä haastatteluissa ja eri asiakirjoissa tulivat esiin tuomioistuinelaitoksen riippumattomuuden ohjaukselle asettamat erityishaasteet. Tuomioistuinten ja yksittäisten tuomareiden riippumattomuus ilmenee usein esteeksi ohjauksellisille toimenpiteille tai niiden kohteena olemiselle. Tässä yhteydessä ei tarkastella lähemmin riippumattomuuden lainsäädännöllistä perustaa eikä siitä annettuja tulkintoja.

Haastatteluissa tuli esille keskushallintoviranomaisluonteisen yksikön muotoutuminen mahdollisesti tulevina vuosina. Tällä nähtiin olevan mahdollisuus edistää koko tuomioistuinelaitoksen ohjausta riippumattomana kokonaisuutena. On syytä muistaa, että tässäkin tapauksessa tuomioistuinten ja yksittäiset tuomarit ovat riippumattomia. Riippumattomuudesta aiheutuvat ohjaukselliset ongelmat siirtyvät tuomioistuinelaitoksen sisälle. Asiaan liittyen on tarkastuskertomuksessa Hallinto-oikeudet esitetty merkittävä tulkinta.<sup>8</sup> Sen mukaan tuomioistuinten sisällä päällikkötuomarilla tulee olla johtamiskeinoja. Esimerkiksi tavoitteiden asettaminen sekä laatuun ja tehokkuuteen tähtäävä yleinen ohjaus ja johtaminen eivät ole ristiriidassa tuomareiden riippumattomuuden kanssa.

Tuomioistuinelaitoksen ohjauksen kohteena tulisi olla työpanoksella aikaansaattujen suoritteiden tehokas tuottaminen ja toimintakokonaisuuden vaikuttavuus. Keskeiseksi ohjauksen perusteeksi määritetty tällöin työpanoksen eri osapuolten hyväksymä oikea ja luotettava mittaaminen. Tämä edellyttää sitä, että työaika kohdennetaan eri suoritelajeille ja muodostetaan vastaavat painokertoimet. Edellä mainittu korostuu osana resurssien kohdistamisen perustana olevaa resurssimitoitusta, joka haastattelujen perusteella on keskeinen ohjauksellinen haaste.

Nykyisessä tilanteessa ongelmallista on valtava määrä erillisiä tulosneuvotteluosapuolia ministeriön kanssa käytävissä tulosneuvotteluissa. Esimerkiksi käräjäoikeusudistuksen jälkeenkin kaikki käräjäoikeudet ovat edelleen erillisiä osapuolia. Niiden tavoitteet kootaan numeerisesti yhteen, mutta varsinaista vastuutahoa asiakirjoissa esitetyille valtakunnantason tavoitteille ei ole. Käräjäoikeuksien yhteistä tahtoa ja innovatiivisuutta uusien tavoitteiden kehittämiseksi ei helposti saada koottua. Tämä voi olla merkittävä tekijä sille, että tavoitteita asetetaan käytännössä vain tuottavuudelle, taloudellisuudelle ja käsittelyajoille. Keskeiset laatutekijät ja varsinainen vaikuttavuus eivät ole olleet tulosohjauksen kohteena. Ministeriö on pyrkinyt laadullisten seikkojen ohjauksessa käyttämään luonteeltaan enemmän informaatio-ohjauksen kuin tulosohjauksen keinoja.

---

<sup>8</sup> *Hallinto-oikeudet, Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 169/2008, sivu 149.*

Runsaasta toimijoiden määrästä ei ole pelkästään haittaa. Keskeinen ohjauksellinen elementti muodostuu useiden vastaavien yksiköiden välisestä vertailusta. Organisoitumisen ongelmien ja riippumattomuuden vastapainona on se, että esitetään vertailukelpoista tietoa ja sillä mahdollisesti aikaansaadaan paine asioiden kehittämiseksi eri yksiköissä.

Tuomioistuinlaitoksen ohjauksen kehittämisessä on tärkeää pyrkiä selvittämään, dokumentoimaan ja yhteisesti hallinnon sisällä hyväksymään, mitä riippumattomuus tässä yhteydessä tarkoittaa. Ohjauksen käytännön järjestämisessä on huomioitava, että nykyaikana ei välttämättä ole mahdollista erottautua taloudellisista rajoitteista ja pyrkimyksestä tavoitteelliseen toimintaan. Tuomioistuinlaitos ei voi olla irrallaan yleisestä kehityksestä yhteiskunnassa ja julkisella sektorilla niin, ettei sillä ole velvollisuutta tuoda julki, mihin se sille osoitetuilla määrärahoilla pyrkii ja mitkä ovat vastaavat aikaansaannokset. Verovaroin rahoitetusta toiminnasta on nämä tiedot tarpeen tuottaa, vaikka tuomioistuimilla ei olisi edes nykyisenlaista kytkentää suoraan johonkin hallinnonalaan tai tuomioistuinten ohjaus olisi muutoin erotettu ministeriön suorasta tulohajauksesta.

Tulohajauksen ja tulosraportoinnin asianmukainen toteuttaminen antaa myös mahdollisuuksia seurata ja arvioida Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa ja perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeuden oikeusturvaan toteutumista ja huolehtia tämän edellytyksistä. Tulohajaus ja tuloksellisuusraportointi palvelevat tällöin julkisen vallan velvoitetta toteuttaa perusoikeudet tehokkaasti. Oikeuden oikeusturvaan toteutumista mahdollisimman tehokkaasti voidaan pitää oikeuslaitoksen tärkeimpänä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteena. Oikeusministeriön pääluokan talousarvioesitykseen sisältyvissä vaikuttavuustavoitteissa tai valtion tilinpäätöskertomuksessa ei ole painotettu tätä yhteyttä oikeuslaitoksen tärkeimpänä vaikuttavuustavoitteena.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa oikeusministeriö toteaa, että asia on tuotu esille vuosien 2008 ja 2009 talousarvioesityksissä, eikä tämän toistamista tilinpäätöskertomuksessa ole katsottu tarpeelliseksi. Tavoitteenasettelusta ja raportoinnista (liittyen lähinnä rikosketjun toimivuuteen pääluokka- ja tuomioistuimien sekä syyttäjien luku-perusteluissa) huomattava osa liittyy käsittelyaikoihin ja pitkien käsittelyaikojen osuuden alentamiseen. Valtiovarain controller -toiminto on viime vuosina rajoittanut tilinpäätöskertomuksen tuloksellisuuden kuvauksen pituutta, jolloin monia tarkastusviraston tärkeinä pitämiä asioita (mm. toimintaympäristön kuvaus, tuottavuuden ja taloudellisuuden raportointi) ei ole enää mahdollista esittää valtion tilinpäätöskertomuksessa, jossa ohjeiden mukaan tulee keskittyä vaikuttavuustavoitteisiin. Oikeusministeriön tuloksellisuuden kuvaus ylittää jo nyt 40 prosentilla kuvauksen enimmäispituusvaatimuksen.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksissa on vahvistunut myös se oikeusministeriön hallinnonalalla muissakin yhteyksissä esille tullut ja paljon keskustelua herättänyt asia, että tuomioistuinten keskimääräistä tuottavuutta ja käsittelyaikaa koskevat tunnusluvut ovat ylimalkaisia ja osin harhaan johtavia toiminnan mittareita. Käytössä olevat tunnusluvut eivät ota huomioon eroja eri asiaryhmien ja ratkaisujen vaikeus- ja työläysasteen välillä. Tällöin tuomioistuinlaitoksen kokonaisuuden ja yksittäisten tuomioistuimen jutturakenne ja jutturakenteen muutos eivät myöskään näy selkeästi tulostavoitteiden asettamisessa ja tuloksellisuusraportoinnissa. Tämä tulee osin esille oikeusministeriön hallinnonalan luvusta valtion tilinpäätöskertomuksessa, jossa sinänsä selkeästi ja tiiviisti analysoidaan sitä, miksi tuomioistuimet eivät vuonna 2008 aivan kaikilta osin saavuttaneet valtion talousarvioesityksessä asetettuja ratkaistujen asioiden määrä tavoitteita (ks. valtion tilinpäätöskertomus, s. 157). Jutturakenteella ja juttujen vaikeusasteella on olennainen merkitys myös silloin, kun tarkastellaan tuomioistuimen ja tuomioistuinprosessin tuottavuutta ja taloudellisuutta.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaisesta oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa edellyttää, että oikeudenkäynnin keskoajan kohtuullisuutta arvioidaan asian eri vaiheissa kokonaisuutena. Vastaavalla tavalla on sovellettava myös Suomen perustuslain 21 §:n perusoikeussäännöstä oikeudesta oikeusturvaan. Valtiontalouden tarkastusvirasto on toiminnantarkastuksissaan tuonut esille sen, että perusoikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin turvaamiseksi olisi tärkeää kehittää tietojärjestelmiä ja toimintaa kuvaavia tunnuslukuja siten, että asian käsittelyn kokonaiskestoajoina voitaisiin tarkastella tuomioistuinten asterajat ylittävällä tavalla. Tuottavuutta ja taloudellisuutta olisi samoin voitava tarkastella asian käsittelyn koko elinkaaren osalta. Jutturakenne ja sen muutos sekä syyttäjällä tai eri tuomioistuimissa käsittelyä odottavien asioiden määrä ovat muuttujia, jotka kuvaavat myös oikeuden oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen kohdistuvia riskejä. Siksi niitä olisi perusteltua myös tarkastella valtion talousarvioesityksessä tapahtuvassa tulostavoitteiden asettamisessa sekä valtion tilinpäätöskertomuksessa. Valtion tilinpäätöskertomuksessa todetaankin, että kokonaiskestoja kuvaavia mittareita saadaan käyttöön vuodesta 2009 lähtien.

Tilinpäätöskertomuksessa ei tuoda esille sitä, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on antanut useita langettavia tuomioita Suomelle oikeudenkäyntien viivästyisestä.

Oikeusministeriön hallinnonalalla tuomioistuinten tulohajauksessa ja tuloksellisuusraportoinnissa yksi tärkeä kysymys on, missä määrin oikeushallinnon toimin ja tuomioistuimille annetuilla voimavaroilla on voitu

luoda edellytyksiä toteuttaa oikeusturvaa. Tältä osin ei myöskään juurikaan ole ristiriitaa tulohjauksen ja tuloksellisuusraportoinnin sekä tuomioistuinten perustuslaillisen riippumattomuuden välillä. Nykyaikana yksi keskeisiä toimintaedellytyksiä ja samalla myös yhä merkittävämpi kustannustekijä on tietotekniikka. Oikeusministeriön hallinnonalan tasoiset tulohjausasiakirjat ja valtion tilinpäätöskertomus eivät juurikaan sisällä tavoitteita sille, miten tietohallinnon keinoin voidaan tukea oikeuslaitoksen yhteiskunnallisen vaikuttavuustehtävän suorittamista ja miten tietohallinnon menojen vaikuttavuutta, kustannusvaikuttavuutta sekä taloudellisuutta ja tuottavuutta arvioidaan.

### 3.2.4 Esimerkki ohjauskokonaisuudesta: lainvalmistelutyö

Lainvalmistelu on tärkeä osa hallinnonalan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoittelussa. Sen aikaansaannokset ovat merkittäviä hallinnonalan työarvioesityksen pääluokan tavoitteiden toteutumisessa. Ministeriön omassa tulostavoiteasiakirjassa näiden pääluokan tavoitteiden toteuttajina esitetään lukuisia säädöshankkeita ja niiden oletettuja vaikutuksia. Tärkeä ohjausasiakirja on myös julkaisu ministeriön kaikista säädöshankkeista. Myös siinä tuodaan julki tavoiteltuja vaikutuksia.

Hankkeista osa tulee poliittisen järjestelmän kautta. Osa on taas hallinnon itse valmisteluun valitsemaa. Tarkastuskäynnin yhteydessä lainvalmisteluosastolla tehdyssä haastattelussa ei nykyistä resurssitilannetta nähty ongelmallisena suhteessa lainvalmistelun yleiseen tarpeeseen. Haastattelussa ei tullut ilmi, millä perusteella hankkeet valikoituvat valmisteluprosessiin tai miten valmistelun kokonaisresurssit määritellään.

Nykyisissä tuloksellisuuden kuvauksissa luonteenomaista on kertoa säädöshankkeen loppuunsaattamisesta tai toteutumisvaiheesta. Raportoinnissa ei pyritä millään tavalla kertomaan varsinaisesta vaikuttavuudesta. Voi olla, että hallinnon sisällä on käsitys hankkeiden tuloksellisuudesta. Ulkopuolisen on kuitenkin mahdotonta saada kuvaa todellisesta yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta.

Tarkastuksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa tuli ilmi, että joissakin tapauksissa vaikutuksia on pyritty selvittämään tutkimuksen avulla. Tätä ei kuitenkaan ole millään tavalla kytketty osaksi ohjausprosessia. Tulvaisuudessa olisi tärkeää pyrkiä jo tavoitteiden asettamisen yhteydessä määrittämään ja tuomaan julki lainsäädäntöhankkeen arviointitutkimukseen perustuvan tuloksellisuuden kuvauksen aikataulu ja sen toteuttamistapa. Tämä vastuullistaisi koko organisaation ja suoraan itse prosessiin



osallistuvat nykyistä selkeämmin tuloksellisuuden tavoitteluun ja näin aito vaikuttavuuden tavoittelu tulisi ohjauksen piiriin.

On selvää, että hankkeiden vaikuttavuuden arviointi- ja tutkimustoiminta edellyttää myös rahallista lisäpanostusta. Olennaista olisi saada prosessi alkuun ainakin joissakin hankkeissa resurssirajoite huomioiden.

### 3.3 Oikeusministeriön hallinnonalan toiminnan suunnittelu ja tavoitteiston laatu

#### 3.3.1 Hallinnonalan suunnittelujärjestelmä

Oikeusministeriön hallinnonalan vuosittaisen suunnitteluprosessin keskeinen lähtökohta tällä hetkellä on vuosiin 2003–2012 kohdistuva strategia-asiakirja. Koska ajanjakso on näin pitkä, asiakirja tulisi ajoittain päivittää. Tämä ei ole kuitenkaan toteutunut erityisen hyvin. Parhailtaan on menossa kyseiseen asiakirjaan kohdistuva ministeriön sisäinen päivitysprosessi. Vuosittaisen talousarvioprosessin lisäksi laaditaan vuosittain seuraavalle nelivuotiskaudelle ulottuva toiminta- ja taloussuunnitelma. Kehysvalmisteluun liittyvät suunnitelmat kuuluvat luonnollisesti hallinnonalan merkittäviin suunnitteluasiakirjoihin.

Haastatteluissa ilmeni, että erityisesti strategiaprosessi koettiin aikanaan organisaatiossa erittäin raskaana. Esiin nousi myös merkkejä muiden suunnitteluprosessien ja tulossopimusmenettelyjen läpiviennin vaatimasta suurehkosta resurssipanostuksesta ja runsaasta asiakirjamäärästä. Suunnitteluasiakirjoissa käsitellään esimerkiksi vaikuttavuuden tulostavoitteista pitkälti samansisältöisesti. Toisaalta vuositason tavoitteiden kytkeytyminen strategiaan ei ilmene tulosasiakirjoista. On erittäin tärkeää pystyä määrittämään eri asiakirjojen merkitys ja niiden edellyttämä sisältö. Ohjauksen onnistumisen varmistamiseksi suunnitelmat tulisi tuottaa lähinnä hallinnon omaan sisäiseen käyttöön tarkoituksellisen toiminnan suuntaamiseksi ja asianmukaisten tuotosten aikaansaamiseksi.

Hallinnonalan suunnittelujärjestelmän on tuotettava myös luotettavat tiedot talousarvioprosessin määrärahavalmisteluun. Hallinnonalan menorakenne on voimakkaasti kytkeytynyt palkkaukseen ja vuokriin. Näiden tulevien volyymien suunnitteluun ei liity merkittäviä epävarmuustekijöitä. Tässä tarkastuksessa ei ole selvitetty hallinnonalan määrärahojen talousarviovalmistelun laatua.

On selvää, että suunnittelujärjestelmä helposti painottuu määrärahasuhteiden varmistamiseen ja määrärahalisäysten perusteluun. Suunnittelu-

asiakirjojen tarkastelussa ei voi välttyä siltä vaikutelmalta, että määrärahat ja tavoitteet eivät ole yhtä aikaa tarkastelussa. Hyvässä suunnittelujärjestelmässä tavoitteisto reagoi määrärahamuutoksiin.

Tulosohjausjärjestelmän kriittinen vaihe on siinä, kun suunnittelujärjestelmän tuottamat tavoitteet asetetaan. Hallinnonalakokonaisuudessa tavoitteiston muodostamisen prosessin tulisi olla hyvin hallittu ja aikataulutettu. Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella muodostui se käsitys, että hallinnonalan yksiköillä on varsin vakiintuneet menettelyt asettaa tulostavoitteet ja käsitellä tulossopimukset. Niissä kävi myös ilmi tulosohjaajan ja tulosohjattavan välinen vuorovaikutteisuus esimerkiksi silloin, kun määritellään tavoitteiden ja tavoitteen asteen sisältö. Haastatteluissa muodostuneen käsityksen mukaan tulosohjaajalla on viimekätinen rooli, kun tavoitteen lopullisesta sisällöstä päätetään.

Tarkastuksessa ilmeni, että ainakin ministeriötasolla on käytössä kaavio, jossa vuosisuunnitteluprosessit ja niiden yleispiirteinen sisältö on esitetty kalenterimatriisissa. Hallinnonalakokonaisuuden suunnitteluprosessin toimivuutta edistäisi se, jos koko hallinnonalan toimijoiden roolit ja eri asiakirjojen tavoitteelliset sisällöt kytkettäisiin tarkemmin aikataulutettuun prosessikaavioon. Palautteessaan oikeusministeriö toteaa että, ohjausjärjestelmän kokonaiskuvaus on viimeksi laadittu suunnittelu- ja ohjausjärjestelmien kehittämistä selvittäneessä työryhmässä vuonna 2004 (OM:n julkaisuja, Toiminta ja hallinto, 2004:15).

### 3.3.2 Suunnittelujärjestelmän tuottamat tulostavoitteet valtion talousarvioesitykseen

Taulukossa 3 on yhteenveto tarkastuksessa tehdyistä arvioinneista siitä, miten hyvin talousarvioesityksessä ministeriön hallinnonalalta esitetyt alustavat tulostavoitteet vastaavat valtiovarainministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä vuoden 2008 talousarvioesityksen laadinnasta annettuja määräyksiä. Taulukossa 3 arviointi on suoritettu toiminnallisten kokonaisuuksien eli lukurakenteeseen perustuen hallinnonalan talousarvioesityksen esittämistavan mukaisesti. Lukurakenteen mukaisten toiminnallisten kokonaisuuksien sisällä on myös selkeää vaihtelua arvioitavien asioiden tilassa. Taulukossa 3 on pyritty tuomaan esiin yleiskuva kunkin arvioitavan asiakokonaisuuden tilasta kyseisessä toimintakokonaisuudessa. Tummansininen ruutu kertoo, että kokonaisuus on ohjeiden mukainen, harmaa kertoo ohjeiden vastaisuudesta, sininen ilmaisee tilanteen olevan osittain kunnossa ja e kertoo, ettei asiaa ole syytä arvioida tai ettei sitä ole voitu arvioida.

Taulukon 3 jälkeen tulevassa tarkastelussa ei rajauduta vain ohjeistuksen noudattamisen arviointiin, vaan tehdään huomioita myös yleisemmin tavoitteista ja niiden soveltuvuudesta raportoinnin pohjaksi. Taulukossa 3 mainittujen arvioinnin kohteiden määrärahojen yksityiskohtainen jakautuminen vuoden 2008 talousarviossa käy ilmi liitteistä 1–7, mutta niihin kohdistuvat määrärahat on mainittu suluissa miljoonina euroina myös taulukossa 3.

**TAULUKKO 3. Arvio siitä, miten hyvin oikeusministeriön hallinnonalan talousarvioesityksessä vuodelle 2008 esitetyt alustavat tulostavoitteet vastaavat voimassa olevaa ohjeistusta.**

25. Oikeusministeriön hallinnonala (748)  
 25.01. Ministeriö ja hallinto (99)  
 25.10. Tuomioistuimet ja oikeusapu (297)  
 25.20. Maksuhäiriöt, ulosotto ja konkurssivalvonta (89)  
 25.30. Syyttäjät (38)  
 25.40. Rangaistusten täytäntöönpano (219)  
 25.50. Vaalimenot (6)

	25.	25.01.	25.10.	25.20.	25.30.	25.40.	25.50.
Onko toimintaympäristön kuvaus esitetty?							e
Onko tulostavoitteet asetettu politiikkasektoreittain, tulosalueittain tai vastaavasti?							e
Onko tavoitteet esitetty selkeästi tulostavoitteiksi eriteltyinä?							e
Onko esitetty valtioneuvoston asettamia tavoitteita yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle?		e	e	e	e	e	e
Onko asetettu kattavasti tavoitteita yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle?							
Onko vaikuttavuustavoitteita esitetty tunnusluvuina?				e			e
Onko siirtomenojen yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle asetettu tavoitteita?				e	e	e	e
Onko sijoitusmenojen yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle asetettu tavoitteita?	e	e	e	e	e		e
Onko siirtomenoilla rahoitettavalle toiminnalle asetettu toiminnallisia tavoitteita?	e			e	e	e	e
Onko taloudellisuudelle ja tuottavuudelle asetettu tavoitteita?							e
Onko suoritteiden määrälle ja julkishyödykkeille sekä palvelukyvyille asetettu tavoitteita?	e						e
Onko suoritteiden ja julkishyödykkeiden laadulle asetettu tavoitteita?							e

	25.	25.01.	25.10.	25.20.	25.30.	25.40.	25.50.
Onko henkisten voimavarojen hallinnalle asetettu tavoitteita?	e						e
Onko toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteet esitetty tunnuslukuina?							e
Onko tavoitteisiin kytketty useamman vuoden aikasarja?							e

Oikeusministeriön hallinnonalan osuus talousarvioesityksestä on varsin tiivis ja 29 sivua pitkä. Tästä pääluokan selvitysosan tekstiosuuden pituus on noin 2 sivua, ja niistä on yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteiden kuvausta noin 1½ sivua. Koko hallinnonala koskeva toimintaympäristön kuvaus on esitetty pääluokan selvitysosan alussa. Pääluokan selvitysosassa tulostavoitteet on asetettu ohjeistuksen pyrkimyksen mukaan politiikkasektoreittain tulosalueajattelua vastaavasti. Hallinnonalan toimintaa ei todellisuudessa kuitenkaan ole organisoitu kokonaisuudessaan esitetyn politiikkasektoriotsikoinnin mukaisesti. Tavoitteet on teknisesti koottu toimivan organisaation eri osista otsikoiden alle, eivätkä ne muodosta aitoa tulosvastuullista toiminnallista kokonaisuutta. Selvitysosan tekstissä on selkeästi nähtävissä tavoitteiksi esitetyt asiat politiikkasektoreiden mukaisen otsikoinnin jälkeen. Tavoitteet on kuitenkin esitetty normaalissa lauserakenteessa, ja yksittäinen lause saattaa sisältää useitakin tavoiteilmauksia.

Pääluokan yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita sisältäviä lauseita on noin 20. Niistä on yksilöitävissä kaikkiaan yli 40 erillistä raportointia edellyttävää alustavaa yhteiskunnallista vaikuttavuustavoitetta. Yhteen talousarviovuoteen kohdistuvana kyseistä määrää voidaan pitää varsin suurena. Joihinkin näistä tavoitteista on pääluokassa liitetty yksi tai useampi tavoitteisiin liittyvä tunnusluku tai tavoite on suoraan asetettu numeerisena arvona. Vastaavia, joihinkin pääluokan vaikuttavuustavoitteisiin liittyviä tunnuslukuja on esitetty myös lukuperusteluissa. Olisi hyvä esittää kiinteästi pääluokan vaikuttavuustavoitteisiin liittyvät tunnusluvut niiden yhteydessä siten, että ne on selkeästi kytketty vastaavaan tavoitteeseen. Selkeästi toimijan omassa vaikutuspiirissä olevien ja mitattavuuden tai systemaattisen arvioinnin mahdollistavien tunnuslukujen käyttöä olisi pyrittävä lisäämään. Tunnuslukuja käsitellään tarkemmin luvussa 3.3.3.

Pääluokan selvitysosassa ei ole asetettu vaikuttavuustavoitteita hallinnonalan varsin merkittävälle toiminnolle, syyttäjälaitokselle ja oikeusapu-toimistoille. Palautteessaan oikeusministeriö toteaa, että vuoden 2008 talousarvioesityksen pääluokan 25 selvitysosan kohdassa kriminaalipolitiikka todetaan, että rikosvastuun nykyistä joutuisampi toteuttaminen on eri-

tyinen painopistealue. Tämä on ministeriön mukaan syyttäjälaitoksen keskeinen vaikuttavuustavoite.

Tavoitteina esitetyt asiat ovat laajuudeltaan vaihtelevia. Yleisarviona voi todeta, että edellä mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta vaikuttavuustavoitteet kattavat kohtuullisen hyvin nykyisen toimintakentän. Tavoitteiden esittämistä kehitettäessä painotuksessa tulisi kuitenkin nykyistä selkeämmin näkyä toimintaan kohdistettu euromäärä.

Tavoitteina esitetyt asiat ovat luonteeltaan sellaisia ilmauksia ja visioita, jotka liittyvät asiantilan kehittämiseen tai parantamiseen. Koska niistä puuttuu selkeä pyrkimyksen tavoitetaso, ne eivät muodosta erityisen hyvää pohjaa todelliselle tuloksellisuusraportoinnille:

- Vahvistetaan vaalijärjestelmän suhteellisuutta ja lisätään kansalaisten suoria vaikutusmahdollisuuksia.
- Säädösvalmistelu ympäristöä ja lakien selkeyttä parannetaan kansalaisten hyvinvoinnin ja yritysten kilpailukyvyn edistämiseksi.
- Oikeusturvapolitiikan yhteiskunnallisena vaikuttavuustavoitteena on oikeusoloiltaan ennustettava yhteiskunta, jonka jäsenten oikeudet ja velvollisuudet toteutuvat yhdenvertaisella tavalla.
- Vakuutus oikeuden ruuhkaantumisen ja pitkistä käsittelyajoista kansalaisille aiheutuvia ongelmia vähennetään.

Tavoitteita ei ole selkeästi määritelty vain talousarviovuoteen kohdentuvina. Ne ovat usein luonteeltaan laajoja pitkän aikavälin tavoitteita ja visioita, eikä pääosaan niistä riitä edes 3–5 vuoden raportointiaika. Esitetyille tavoitteille olisi muodostettava konkreettiset talousarviovuoden ja keskipitkän aikavälin osatavoitteet, jotka puuttuvat seuraavista esimerkeistä:

- Turvataan kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksien sekä hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen.
- Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueesta kehitetään todellinen eurooppalainen oikeusalue, jossa kansalaiset voivat käyttää oikeuksiaan yhtenäisin perustein.
- Säädösvalmistelu ympäristöä ja lakien selkeyttä parannetaan kansalaisten hyvinvoinnin ja yritysten kilpailukyvyn edistämiseksi.
- Tavoitteena on myös lyhentää asioiden kokonaiskestoa tehostamalla seuranta- ja käsittelyn kaikissa vaiheissa alkaen esitutunnusta ja mukaan lukien syyteharkinta sekä tuomioistuinkäsittely.

Useista vaikuttavuustavoitteista jää varsin epäselvä kuva toimijan roolista ja vaikutusmahdollisuuksista tavoitteen toteutumisessa. Monet tavoitteista tai visioista ovat sellaisia, että yksiselitteisen raportoinnin aikaansaaminen niistä on arvioitavissa erittäin vaikeaksi. Toki voidaan kertoa, mitä on tapahtunut ja minkälaisia prosesseja on käynnissä. Yksiselitteinen asiantilan

muutoksen kuvaaminen toimijan oma osuus verifioiden on erittäin vaikeaa:

- Euroopan unionissa tavoitteena on yhtenäinen, toimintakykyinen ja avoimesti toimiva unioni.
- Kriminaalipolitiikan yhteiskunnallisena vaikuttavuustavoitteena on rikollisuuden ja siitä aiheutuvien kustannusten vähentäminen.
- Oikeusministeriön hallinnonalalla erityisiä painopistealueita ovat väkivaltarikollisuuden ja uusintarikollisuuden vähentäminen.
- Maksuhäiriöpolitiikan yhteiskunnallisena vaikuttavuustavoitteena on maksuhäiriömerkintäisten henkilöiden määrän vähentyminen nykyisestä 307 000 alle 300 000 henkilöön.

Monet tavoitteista ovat hyvin yleisiä ja epäkonkreettisia. Niillä ei ole riittävää toimijaa motivoivaa ohjausvaikutusta. Myös tulosvastuun toteutumisen varmentaminen on erittäin vaikeaa, koska niihin ei liity selkeitä tunnuslukuja:

- Selvitetään avoliitossa elävien yhteiseen kotitalouteen liittyvää sääntelytarvetta.
- Tavoitteena on, että oikeudensaantimahdollisuudet toteutuvat joutuisasti ja yhdenvertaisesti.
- Tavoitteena on rikosvastuun nykyistä joutuisampi toteutuminen.
- Tavoitteena on, että vuonna 2006 toteutetussa kansallisessa uhritutkimuksessa havaittu suomalaisten kokeman väkivallan ja toisaalta väkivallan uhriksi joutumisen pelon vähentyminen jatkuu.

Talousarvioesityksessä ei ole nähtävissä pyrkimystä kohdistaa resursseja vaikuttavuustavoitteille tai niitä yhdistävälle politiikkalohkolle. On tarpeellista, että tavoitteet ja vastaava resursointi pyritään esittämään samassa yhteydessä. Hallinnonalan toimintaa ja laskentatointia kehitettäessä tulisi pyrkimyksenä olla se, että resurssit kohdistetaan yksittäisiin vaikuttavuustavoitteisiin.

Pääluokan tavoitteiden esittämisen yhteydessä on mainittu ne luvut ja momentit, joissa on vaikuttavuustavoitteita toteuttavat toimenpiteet ja toiminnalliset tavoitteet oikeusturvan ja kriminaalipolitiikan tavoitekokonaisuuksiin. Tulosajattelun mukaan olisi tässä yhteydessä syytä esittää toimenpiteiden sijaan ne toimijan tulostavoitteet, joiden toteutuminen varmistaa pääluokaperusteluissa mainitun tulostavoitteen. On positiivista, että eri tasolla esitettyjä tavoitteita on pyritty kytkemään yhteen. Olisi kuitenkin pyrittävä rakenteeseen, jossa yksittäiseen ylätasoon tavoitteeseen kytkeytyvät tavoitteet yksilöidään selkeäksi kokonaisuudeksi.

Pääluokatasolla esitettyjen tavoitteiden tulisi muodostaa tavoitehierarkia yhdessä luku- ja momenttitasolla politiikkasektoreille virastoille ja

hallinnonalan toimijoille asetettujen tavoitteiden kanssa. Lukutason vaikuttavuustavoitteet eivät kytkeydy pääluokkatason tavoitteisiin riittävän yksiselitteisesti. Moniin ylätasoon tavoitteisiin ei selkeästi löydy lainkaan niitä tukevia alemman tason tavoitteita. Tätä asiaa tarkastellaan lähemmin luvussa 3.3.3.

Hallinnonalalla on käytössä luku- ja momenttitasolla varsin selkeä ja yhtenäinen toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteiston otsikointi. Tavoitteita on asetettu kaikille hallinnonalan keskeisille toimijoille ja yleensä varsin kattavasti. Tavoitteita ei ole kuitenkaan asetettu koko hallinnonalaan kohdistettuina. Tuottavuus ja taloudellisuus ovat tuloksellisuuden perustekijöinä niin olennaisia, että koko hallinnonala koskevan, yhtenäisen tuloksellisuuden tavoitteiston ja ohjauksen tulisi olla käytössä.

Käytetyt aikasarjat ovat liian lyhyitä. Taulukoissa on systemaattisesti aitoja toteumavuosia vain yksi. Hallinnonalalla olisi syytä olla yhtenäinen käytäntö, jossa todellisia toteumavuosia tulisi olla vähintään kolme, jolloin tavoitteistossa näkyisivät myös jonkinlaiset kehitystrendit. Toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioehdotusten laadinnasta annetun valtiovarainministeriön määräyksen kohdan 5.1.7 mukaan toimintamomenttien momenttiperusteluiden taulukkoon tai tekstiin otetaan vertailutietona edellisen tilinpäätöksen tiedot sekä arvio kuluvaan vuoteen toteumatiedoista toiminnallisesta tehokkuudesta, tuotoksista, laadunhallinnasta, henkilöstömäärästä ja henkisten voimavarojen hallinnosta sekä tuloista ja menoista. Saman määräyksen kohdassa 4.2.4, joka koskee vaikuttavuustavoitteiden ja toiminnallisten tulostavoitteiden esittämistä pääluokka-, luku- ja momenttiperusteluissa, on muun ohella mainittu, että tulostavoitteet tulee esittää mahdollisuuksien mukaan myös trendeinä esimerkiksi aiempien vuosien rinnakkaisvertailujen tai muutosprosenttien avulla.

Toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteet ovat tulosprisma-ajattelun mukaisia tavoitteita, joiden pitäisi tukea pääluokkatason tavoitteita. Kuvausta siitä, miten tämä tapahtuu, ei ole esitetty. Tavoitteet ovat varsin selkeästi erotettavissa muusta tekstistä, ja ne on kohdennettu talousarviovuodelle.

Varsinaisen tuloksellisuuden eräänä peruslähtökohtana olevasta henkisten voimavarojen hallinnasta on esitetty varsin yhtenäisesti henkilötöyvuosi-, keski-ikä- ja sairauspoissaolotietoja. Tämän lisäksi voisi kattavasti koko hallinnonalalla ottaa käyttöön työtyytyväisyys- ja koulutustasoindeksin.

Hallinnonalan toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteistoa käsitellään tarkemmin luvussa 3.3.3.



### 3.3.3 Suunnittelujärjestelmän tuottama hallinnonalan tulostavoitteisto

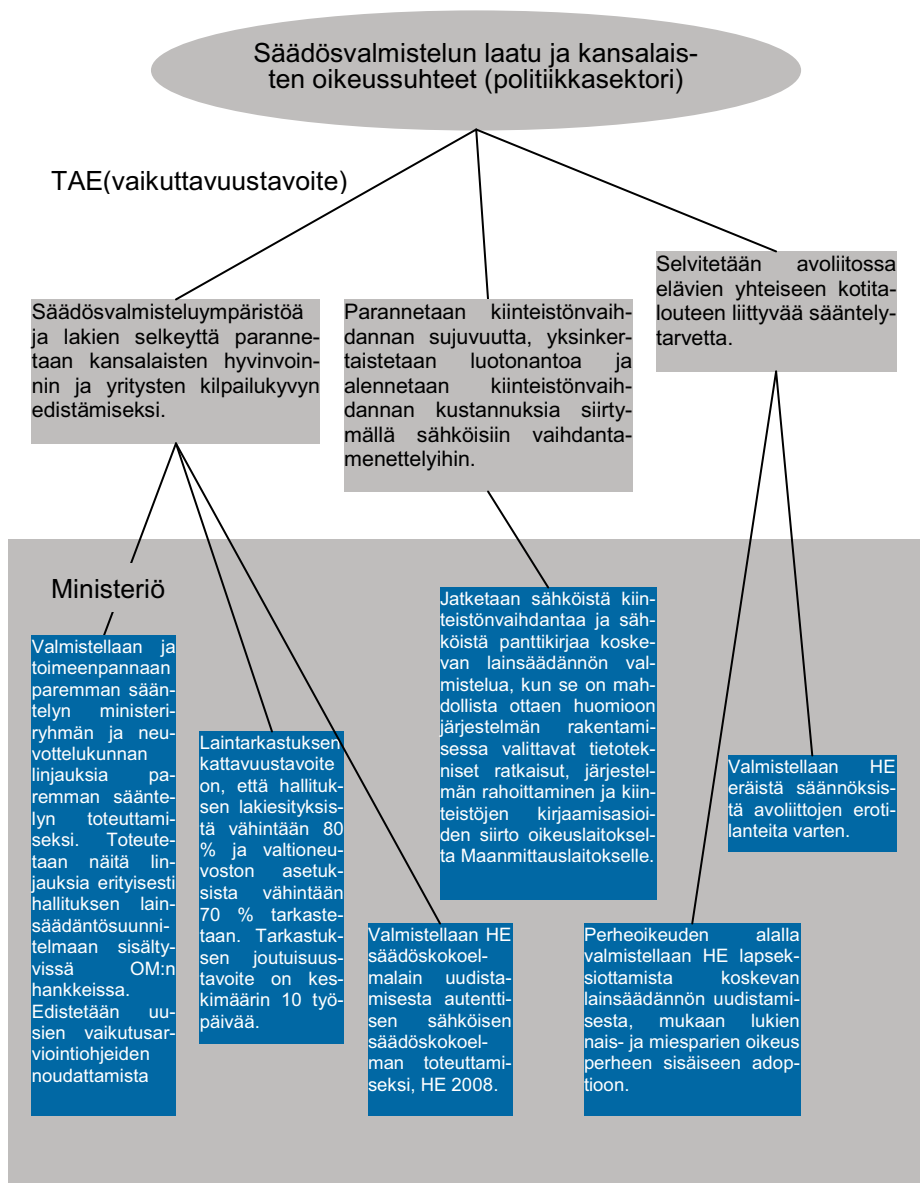
Yksittäisten tavoitteiden ja koko tavoitteiston laatu on tulosohjauksen keskeisin onnistumisen perusedellytys. Hallinnonalan tulosajattelun mukaisen tuloksellisuuden tavoittelun edellytyksenä on hierarkkinen ja looginen tavoitteisto, joka kytkee hallinnonalan toimijat ja resurssit koko toimialueella kattavasti yhteen. Lisäksi yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet tulisi mahdollisuuksien mukaan esittää vaikutuksia yhteen kokoaivina indikaattoreina.

Oikeusministeriön hallinnonalalla on erittäin hyvä käytäntö, jossa hallinnonalan toimijoiden vuosittaiset tulossopimukset on koottu yhteen asiakirjaan.

Kuvioilla 3–5 on pyritty havainnollistamaan esimerkein eri tason tavoitteiden kytkeytymistä toisiinsa. Niissä on pyritty kuvaamaan sitä, miten talousarvioesityksen politiikkasektoreiden tai niiden osien vaikuttavuustavoitteisto kytkeytyy hallinnonalan toimijoiden tavoitteistoon. Useinkaan tavoitteiden toisiinsa kytkeytyminen ei ole tavoiteasiakirjoissa mitenkään selvästi ilmaistu. Mahdollisen tavoitehierarkian konkretisoimiseksi tarkastaja on pyrkinyt yhdistämään viivalla toisiinsa kytkeytyviä tavoitteita.

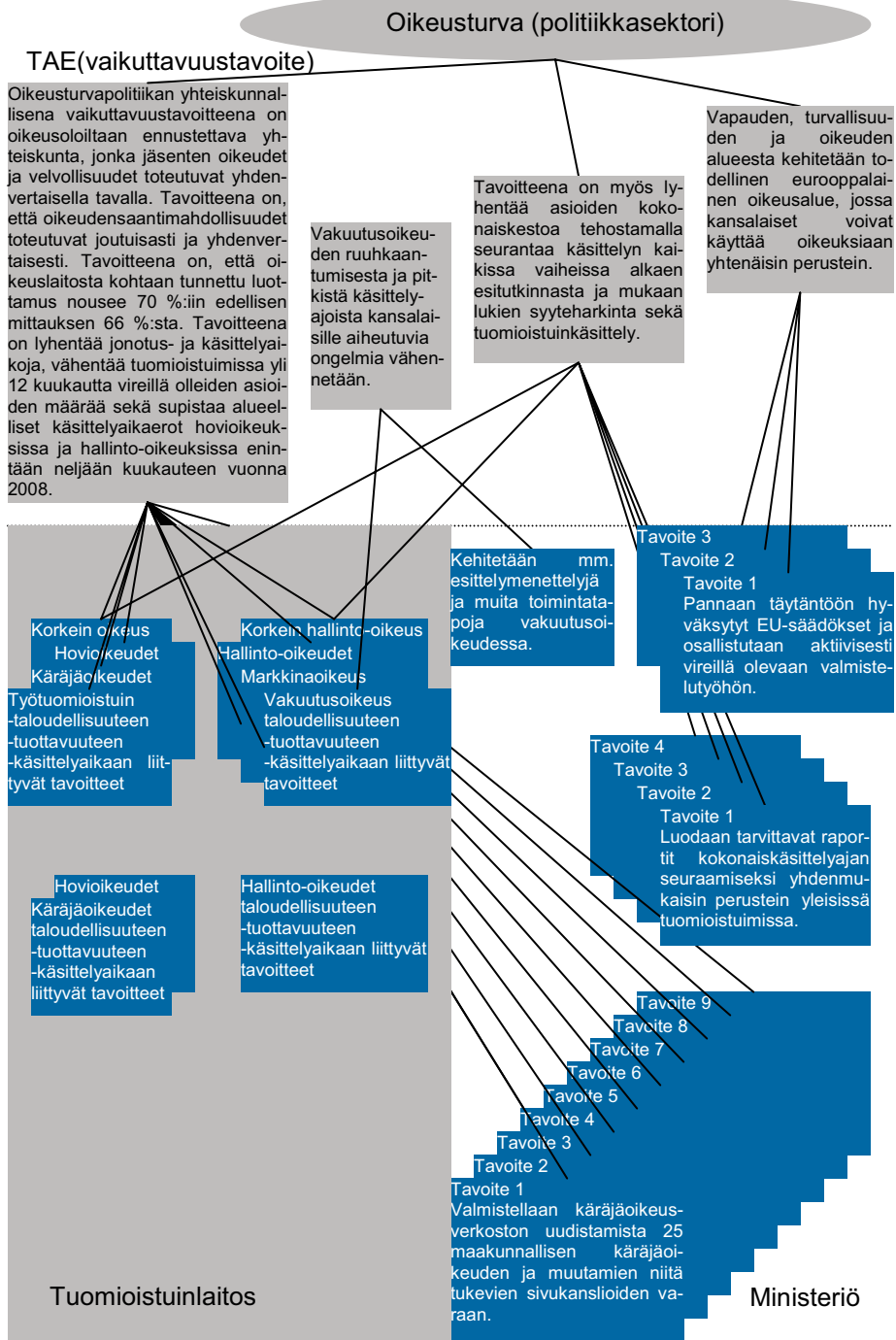
Kuviossa 3 on esitetty vain säädösvalmisteluun ja pelkästään ministeriön omaan toimintaan rajoittuva politiikkasektori. Tässä tapauksessa tavoitehierarkia jää luonnollisesti varsin matalaksi, eikä sen ole tarvekaan olla nykyisestä poikkeava. Toki tulosajattelun mukaan myös ministeriöta-soa pitäisi mahdollisimman pitkälle pyrkiä ohjaamaan tulostavoitteilla nykyisten toimenpiteiden esittämisen sijaan.

Kuviossa 4 on kuvattu tuomioistuinlaitoksen ja ministeriön tavoitteistoa oikeusturvan sektorilla. Kuviossa on esimerkkejä ministeriön tulostavoitekokonaisuuksista, joissa erillisiä tavoitteita on paljon. Yksittäisillä tuomioistuimilla on käytännössä vain tuottavuuteen, taloudellisuuteen ja käsitteilyaikoihin liittyviä tavoitteita. Ministeriön tavoitteisto kytkeytyy selkeämmin oikeusturvan varsinaisiin vaikuttavuustavoitteisiin. Näillä tavoitteistoilla ei ole selkeää kytkentää toisiinsa.

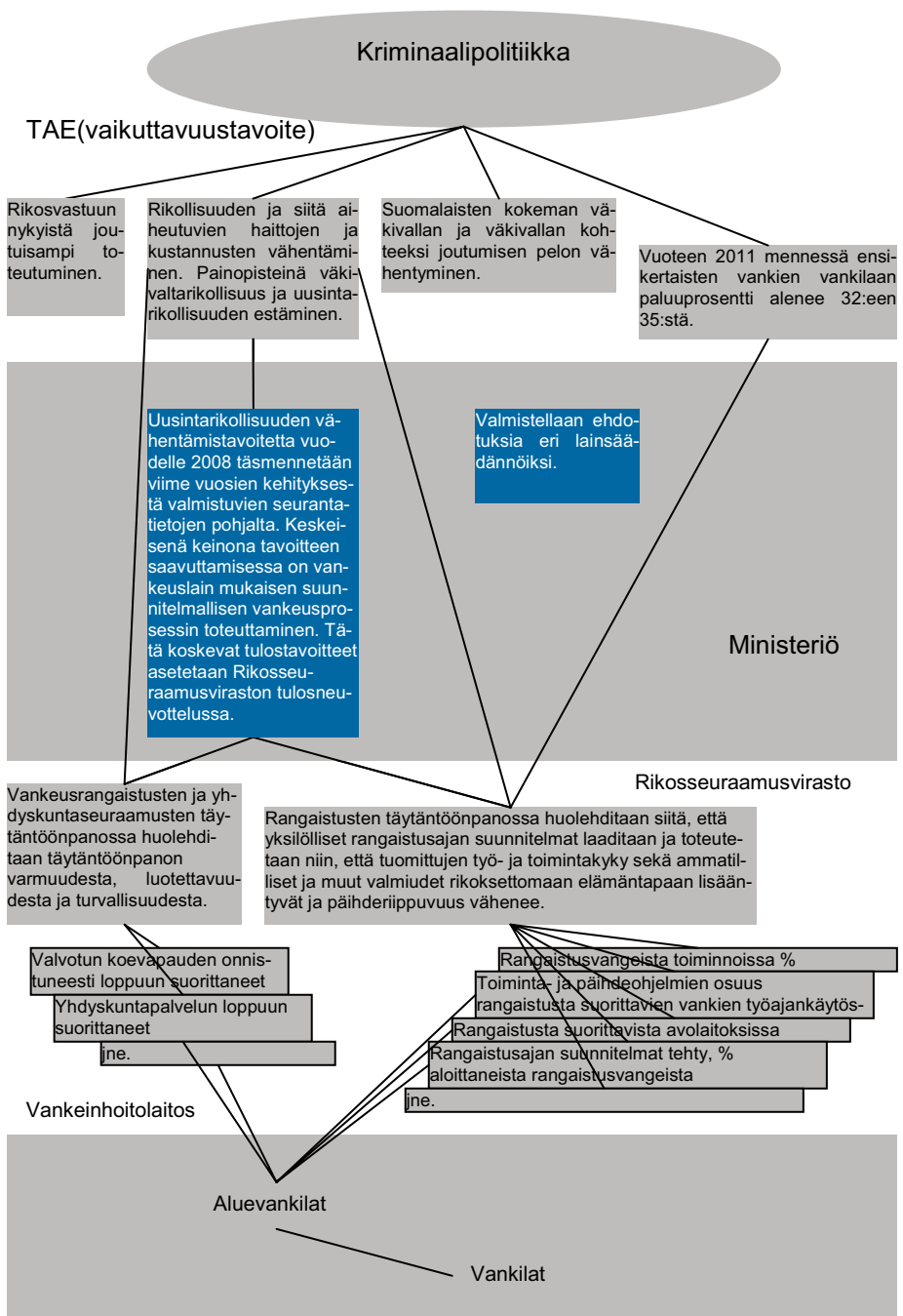


Hallinnonalan muut toimijat

**KUVIO 3. Esimerkki politiikkasektorin tavoitehierarkiasta.**



**KUVIO 4. Tuomioistuinlaitos politiikkasektorin tavoitehierarkiassa.**



KUVIO 5. Vankeinhoidon tavoitehierarkia.

Kuviosta 5 on nähtävissä se, että vankeinhoito on organisoitunut moniporaisesti ja että kriminaalipolitiikan yhteiskunnallisilla vaikuttavuustavoitteilla on yhteys toteuttaviin yksiköihin. Ministeriön rooli on pitkälti aihepiiriin liittyvien säädöshankkeiden eteenpäin vieminen. Suunnitteluasiakirjoissa tulisi nykyistä selkeämmin erottua se, mikä on eri toimijoiden osuus yksittäisen vaikuttavuustavoitteen toteuttamisessa.

Tulosohjauksen terävöittämisshankkeen myötä sovellettavaksi tulleen tulosprisman käsitteen käyttöönotossa on voimakkaasti korostettu hallinnonalatasoisia yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita sekä niihin kytkeytyviä virasto- ja laitostason toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteita. Toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteiden toteuttamisella on katsottu pystyttävän vaikuttamaan siihen, miten vaikuttavuustavoitteet toteutuvat. Tämän tarkastuskertomusluonnoksen liitteenä olevista taulukoista (liitteet 1–7) on nähtävissä kaikki talousarvioesityksen tulostavoitteet oikeusministeriön hallinnonalalta. Talousarvioesityksen pääluokan ja luku- ja momenttitason tavoitteiden suoraa syy-seuraussuhteista kytkeytymistä toisiinsa ei ole kaikilta osin selkeästi havaittavissa.

Hallinnonalan tavoiteasiakirjoissa on selkeästi toteutettu yhtenäinen ja nykyisin sovellettavan tuloksellisuuskäsitteistön mukainen rakenne. Itse tavoitteistolla ei kuitenkaan ole kaikilta osin loogista ja hierarkkista rakennetta, eikä sellaista rakennetta ole riittävän selkeästi pyritty esittämään hallinnonalan suunnitteluasiakirjoissa.

Talousarvioesityksessä tavoitteena tulisi olla sellainen rakenne, jossa pääluokassa esitettäisiin tulosaluekohtaisesti yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet. Niihin kytkeytyvät ja toteutumisen mahdollistavat virasto- ja laitostason tavoitteet esitettäisiin vastaavasti luku- ja momenttitasolla. Tavoitehierarkia ja selkeä kytkeytyminen tulisi varmistaa yksilöimällä tavoitteet tunnuksin. Tällä tunnuksella ilmaistaisiin tavoitteiston looginen rakenne ja yhdenmukaisuus talousarvioesityksessä ja tulossopimusasiakirjoissa. Tällainen rakenne ilmaisee vastuu- ja toteuttajatahot sekä antaa nykyistä paremmin mahdollisuuden kytkeä voimavarat tavoitteisiin. Lopullisissa tulostavoiteasiakirjoissa tulisi edellä esitetyn rakenteen täydentyä koko hallinnonalan tavoitteiston kattavaksi. Poliittikkasektorittaiset tavoitehierarkiat voisivat selkeyttää hallinnon toimintaa ja kytkeä eri toimijat selkeämmin yhdeksi kokonaisuudeksi.

Yhteiskunnallista vaikuttavuutta kuvaavien tunnuslukujen ja indikaattorien valinta on erityisen kriittinen vaihe, kun tulosohjausta järjestetään ja tavoitteisto konkretisoidaan. Onnistunut tunnuslukujen valinta varmistaa osaltaan sen, että tavoitteenasettelu kytkeytyy asianmukaisesti toiminnan tulosajattelun mukaiseen ohjaukseen ja johtamiseen.

Oikeusministeriön hallinnonalan talousarvioesityksen pääluokan tavoitteistossa on esitetty yksi varsinaiseen vaikuttavuuteen liittyvä indikaattori.

Tavoitteena on, että oikeuslaitosta kohtaan tunnettu luottamus nousee 70 prosenttiin edellisen mittauksen 66 prosentista. Tarkastuskäynneillä tehdyissä haastatteluissa tätä mittaria kohtaan esitettiin kritiikkiä. Mittarin arvon ei koettu olevan selkeästi toimijoiden omassa vaikutuspiirissä. Lisäksi epäiltiin mittarin arvon luotettavuutta ja merkitystä ohjauksessa. Tällä mittarilla ei ole lyhyen tähtäyksen toiminnan ohjauksessa juurikaan merkitystä. Luotettavasti tuotettuna se kuitenkin kuvaa keskeistä oikeuslaitoksen vaikuttavuustekijää. Vaikka sillä ei olisi keskeistä merkitystä itse käytännön ohjauksessa, on se kuitenkin sellainen indikaattori, jonka arvoa hallinnonalalla nimenomaan on syytä seurata.

Vaikuttavuustavoitteiden joukossa on myös käsittelyaikoihin liittyviä tavoitteita. Ne liittyvät enemmänkin laatuun, vaikka niissä on myös vaikuttavuuteen kuuluvia piirteitä. Käsittelyaikatavoitteita tulisi yrittää kehittää siten, että ne kytkisivät laajemmin toimijoita yhteen. Kriittinen tilanne on asioiden kokonaisuudesta kertovan järjestelmän ja siihen liittyvän konkreettisen tavoitteiston puuttuminen. Kyseistä seurantajärjestelmää ollaan vasta parhaillaan kehittämässä. Kokonaisuuden olisi tullut olla ohjauksen kohteena jo aiemmin. Tätä asiaa on käsitelty myös luvussa 3.2.3.

Tavoitteiden tulisi kattaa valtion varojen käytön olennaiset kohteet ja perimmäiset tarkoitukset. Oikeusministeriön hallinnonalalla tulisi erityisesti panostaa siihen, että kehitetään tuomioistuinlaitoksen todellisia, toimintaa ohjaavia toimijatasen vaikuttavuustavoitteita sekä hallinnonalan kokonaisuutta paremmin yhteen kokoavia tavoitteita.

## 3.4 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuuden raportointi

### 3.4.1 Hallinnonalan sisäinen tuloksellisuuden raportointi

Oikeusministeriön hallinnonalalla sisäisen raportoinnin painopiste on puolivuotisraportoinnissa ja koko vuoden toteumatiedoissa. Ainakin määrärahatilannetta seurataan myös neljännesvuosikatsauksissa.

Ministeriön johtoryhmässä vuoden 2008 puolivuotisraportoinnin käsitellyn kohteena olivat mahdollisesti toteutumatta jäävät tulostavoitteet ja niihin liittyvät uhkatekijät. Kokousasiakirjojen mukaan johtoryhmän jäsenet eivät tuoneet kokoukseen lainkaan tällaisia uhanalaisia tavoitteita. Pöytäkirjan mukaan kokouksessa oli kuitenkin keskusteltu joistakin mahdollisesti toteutumatta jäävistä tavoitteista. On selvää, etteivät tulosohjaajat hallinnonalan tuloksellisuudesta vastuullisina voi olla itse päävastuussa johtoryhmän keskeisen ohjausmateriaalin tuottamisesta. Olisi hyvä, jos se

voitaisiin tuottaa jonkin muun neutraalin valmisteluprosessin kautta. Puolivuotisraportoinnissa käsittelyn painopiste näyttäisi olevan määrärahatilanne.

Ministeriön johtoryhmän kirjallisen materiaalin tarkastelun perusteella näyttäisi koko vuoden raportoinnin käsittely ministeriön johtoryhmässä olevan osa ulkoisten virallisiasiakirjojen valmistelu- ja hyväksymisprosesseja. Sisäisen raportoinnin hyödyntämisessä on toimintavuoden aikana olennaista pyrkiä paikallistamaan mahdolliset riskitekijät tavoitteiden toteutumisen suhteen ja reagoimaan tarvittaessa tilanteeseen. Sisäisen raportoinnin kriittinen menestystekijä on se, miten hyvin raportointi on kytketty tulevien kausien tavoitteiden ja tavoitetasojen määrittelyyn.

### 3.4.2 Hallinnonalan tuloksellisuuden kuvaus valtion tilinpäätöskertomuksessa

Raportoinnin arvioinnin perustana on oikeusministeriön 19.3.2009 jatkovalmisteluun toimittama alustava ehdotus hallinnonalan tuloksellisuuden kuvaukseksi valtion tilinpäätöskertomuksessa. Hallinnonalan alustavaa ehdotusta raportoinniksi on aikaisempina vuosina joiltakin osin muutettu tilinpäätöskertomuksen valmistelusta vastaavan valtiovarain controller-toiminnon ja valtiovarainministeriön ohjeiden ja kommenttien perusteella. Muutokset ovat kuitenkin aiemmin olleet niin vähäisiä, ettei niillä ole ollut oleellista merkitystä arvioinnin lopputuloksen kannalta. Tarkastuskertomuksessa lopullisena arvioinnin perustana on varsinainen valtion tilinpäätöskertomus.

Taulukossa 4 on yhteenveto tarkastuksessa tehdyistä arvioinneista siitä, miten hyvin tilinpäätöskertomuksessa ministeriön hallinnonalan tuloksellisuuden kuvauksen sisältö vastaa kertomuksen laadinnasta voimassa olevaa ohjeistusta. Taulukossa on sulkeissa mainittu toiminnallisten kokonaisuuksien määrärahavolyymit varsinaisessa talousarviossa. Taulukon jälkeen tulevassa tarkastelussa ei rajauduta vain ohjeistuksen noudattamisen arviointiin, vaan tehdään huomioita myös yleisemmin raportoinnista ja sen mahdollisista kehittämissuunnista.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> *Tummansininen ruutu kertoo, että kokonaisuus on ohjeiden mukainen, harmaa kertoo ohjeiden vastaisuudesta, sininen ilmaisee tilanteen olevan osittain kunnossa ja e kertoo, ettei asiaa ole syytä arvioida tai sitä ei ole voitu arvioida.*

**TAULUKKO 4. Arvio siitä, miten hyvin oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuuden kuvaus valtion tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2008 vastaa kertomuksen laadinnasta voimassa olevaa ohjeistusta.**

- 25. Oikeusministeriön hallinnonala (748)**  
**25.01. Ministeriö ja hallinto (99)**  
**25.10. Tuomioistuimet ja oikeusapu (297)**  
**25.20. Maksuhäiriöt, ulosotto ja konkurssivalvonta (89)**  
**25.30. Syyttäjät (38)**  
**25.40. Rangaistusten täytäntöönpano (219)**  
**25.50. Vaalimenot (6)**

	25.	25.01.	25.10.	25.20.	25.30.	25.40.	25.50.
Sisältyykö tuloksellisuuden kuvaukseen katsaus toimialan toimintaan ja siinä tapahtuneisiin tärkeimpiin muutoksiin?	e	e	e	e	e	e	e
Sisältääkö raportointi arviot yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksestä?	e	e	e	e	e	e	e
Sisältyykö raportointiin arvio koko hallinnonalan toiminnallisesta tuloksellisuudesta?	e	e	e	e	e	e	e
Onko kerrottu toimintaympäristön merkittävimmistä muutoksista ja riskeistä?							
Onko selvitetty riskien ja muutosten yhteyttä yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen?							
Onko raportointi esitetty politiikkalohkoittain?	e	e	e	e	e	e	e
Onko raportoinnin yhteydessä esitetty vastaavat tavoitteet?							e
Onko raportoitu yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisesta?							
Onko raportoitu vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisen asteesta?							
Onko kuvattu vaikuttavuuden monivuotista kehitystä?							



	25.	25.01.	25.10.	25.20.	25.30.	25.40.	25.50.
Onko vaikuttavuustieto yhdistetty talousarviossa osoitettujen voimavarojen käytön tehokkuuden tarkasteluun?							
Onko vaikuttavuuden raportoinnissa käytetty tunnuslukupohjaista informaatiota?							e
Onko analysoitu mahdollisia vaikuttavuustavoitteiden saavuttamattomuuden syitä?	e		e				e
Onko esitetty tiedot siirtomenojen vaikuttavuudesta?				e	e	e	e
Onko kerrottu siirtomenoilla rahoitetun toiminnan toiminnallisesta tuloksellisuudesta?				e	e	e	e
Onko esitetty tiedot ja arviot käytettyjen sijoitusmenojen vaikuttavuudesta, taloudellisuudesta ja kannattavuudesta?	e	e	e	e	e		e
Onko raportoitu tuottavuus- ja taloudellisuustavoitteiden saavuttamisesta ja tapahtuneesta kehityksestä?							e
Onko raportoitu tuotosten ja laadun kehityksestä?							e
Onko esitetty yhteenvetotiedot henkisten voimavarojen hallinnan kehityksestä?							
Onko analysoitu poikkeamien syitä, mikäli on raportoitu saavuttamatta jääneistä toiminnallisista tavoitteista?				e			e
Onko esitetty vertailu alustavien ja vahvistettujen tulostavoitteiden välillä?							
Onko esitetty yhteenvetotiedot ja arviot sekä analysoitu liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolisten rahastojen talouden ja toiminnan tuloksellisuuden kehityksestä?	e	e	e	e	e	e	e
Onko esitetty tiedot hallinnonalan/yksikön/tms. vaikuttavuusarvioinneista?							

Talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa oikeusministeriön hallinnonalan keskeiset vaikuttavuustavoitteet asetettiin otsikoituina politiikka-lohkoille. Raportointi rakentuu vastaavan otsikoinnin mukaan, joskin esitysjärjestys on hieman erilainen. Yhdenmukainen otsikointi ja esitystapa ovat hyvä perusta raportoinnin käytettävyydelle ja tuloksellisuuden kuvauksen uskottavuudelle.

Varsinaisen tuloksellisuuden kuvauksen pituus on noin 16 sivua. Raportointi painottuu ohjeistuksen edellyttämällä tavalla keskeisten yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen kuvaamiseen. Tämän lisäksi on ohjeistuksen edellyttämää raportointia keskeisten luku- ja momenttitason toiminnallisten tavoitteiden toteutumisesta joistakin toimijoista varsin kattavasti.

Tavoitteet on esitetty selkeästi erottuvina, ja niihin kohdistuva raportointi on hyvin kytketty vastaavaan tavoitteeseen. Pääosaan talousarvioesityksen pääluokan vaikuttavuustavoitteista on raportoitu. Lisäksi on muutamassa tapauksessa raportoitu luku- tai momenttitasolla esitettyyn vaikuttavuustavoitteeseen. Raportointi kattaa siis asetetut vaikuttavuustavoitteet varsin hyvin. Valitettavan monessa tapauksessa yksittäiseen tavoitteeseen kytketty raportointi ei ole laadultaan riittävän hyvää tai ei välttämättä kohdistu itse tavoitteeseen kovinkaan hyvin.

Taulukossa 4 olevan arvioinnin perusteella ei minkään varsinaiseen tuloksellisuuden raportointiin liittyvän asiakokonaisuuden voi katsoa olevan laadultaan erityisen hyvällä tasolla lukuun ottamatta tavoitteiden esittämistapaa. Asianmukaisessa ohjauksessa ja päätöksenteossa tarpeellinen tuloksellisuusinformaatio ei näyttäisi välittyvän riittävän hyvin raportoinnin myötä päätöksentekijöille.

Tavoitteiden saavuttamiseen mahdollisesti liittyvistä riskeistä ja niiden yhteydestä yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen on kerrottu erittäin niukasti, eikä tämä tarkastelu ole mitenkään systemaattista. Keskeisten tavoitteiden saavuttamiseen liittyvien riskien tarkastelua on syytä esittää laajemmin.

Raportoinnissa on käytetty kahdessa tapauksessa graafeja. Taulukoita on käytetty hyvin paljon. Pääosin varsinaisesta vaikuttavuudesta on kuitenkin raportoitu tekstimuodossa ilman pidemmän aikavälin tarkastelua, jolloin ohjeiden vaatimus kuvata vaikuttavuuden monivuotista kehitystä ei toteudu. Graafien ja taulukkomuodon käyttö edesauttaa sitä, että tuloksellisuutta kuvataan suhteessa tavoitteeseen ja ilmaistaan tavoitteen toteutumisen aste. Hallinnonalan tuloksellisuuden kuvauksessa onkin hyvin systemaattisesti esitetty tavoitteen ja vastaavan toteuman prosentuaalinen ero.

Raportoinnissa on useita mainintoja siitä, ettei tavoitteita ollut saavutettu. Seuraavassa esitetään muutama esimerkki:

- Ratkaistujen asioiden määrälle talousarvioesityksessä asetetut tavoitteet eivät toteutuneet.
- Sen sijaan hallintotuomioistuimissa käsittelyaikataivoitteista jäätin.
- Hovioikeuksissa käsittelyaikaerojen supistuminen neljään kuukauteen ei onnistunut.
- Toiminta- ja päihdeohjelmien osuutta ei saatu kasvatettua tavoitteen mukaiselle tasolle mm. ohjaajapulan vuoksi.

Useimmissa tapauksissa tavoitteen saavuttamattomuudelle on myös pyritty esittämään syytä. Saavuttamatta jääneistä tavoitteista ja tavoitteen saavuttamattomuuden syistä kertominen on osa hyvää ja objektiivista raportointia. Yleisesti voi todeta, että ohjeistuksen edellyttämää analyysiä eroavuuksista tulisi raportoinnissa hyödyntää systemaattisesti. Se vahvistaisi myös käsitystä tavoitteiden merkityksestä todellisina toiminnan ohjaajina.

Ohjeisto edellyttää tuloksellisuuden kuvauksen laatimista siten, että yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kuvaus pitää sisällään kytkennän talousarviossa osoitettujen voimavarojen käytön tehokkuuteen. Tuloksellisuuden kuvauksessa on esitetty taulukkomuodossa joidenkin toimijoiden henkilöstömäärät ja kustannukset kolmelta viime vuodelta. Mitään tarkempaa kytkentää vaikuttavuuden ja määrärahojen käytön välillä ei kuitenkaan ole havaittavissa. Määrärahojen tehokkuutta tulisi tarkastella ja esittää raportoinnissa siten, että se kytkeytyisi selkeämmin yksittäisiin tavoitteisiin. Yksittäisen tavoitteen tai tavoitekokonaisuuden resursoinnin käytön tehokkuus ja siihen liittyvä vaikuttavuustarkastelu olisi kytkettävä yhteen.

Tuloksellisuuden kuvauksessa on hyvin tuotu esille tuotosten ja toimenpiteiden kappalemääriä ja erityisesti käsittelyaikoja. Sen sijaan toiminnallisen tuloksellisuuden keskeisten tekijöiden, tuottavuuden ja taloudellisuuden, raportointia ei ole käytännössä lainkaan. Hallinnonalakokonaisuuden tulosohjauksen ja -johtamisen edellytys on kytkeä virastotason toiminnalliset tavoitteet yhteen politiikkasektori- ja hallinnonalatasoisen tarkastelun ja ohjauksen mahdollistamiseksi. Hallinnonalatasoisen tuottavuuden ja taloudellisuuden kehityksen tarkastelun tulisi sisältyä asianmukaiseen hallinnonalan tuloksellisuuden kuvaukseen.

Hallinnonalan siirtomenojen tuloksellisuuden kuvausta ei ole raportoinnissa lainkaan. Tätä ei voida pitää merkittävänä puutteena, sillä hallinnonalan siirtomenojen määrä ja osuus koko toiminnasta on vähäinen.

Raportointi on joiltakin osin yleisluontoista tekemisestä tai valmistelun tilanteesta kertomista. Sen perusteella on hyvin vaikea saada selkeää käsitystä aikaansaannosten ja tavoitetilan välisestä suhteesta. Raportoinnissa ei käsitellä varsinaisesti yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen liittyvää tuloksellisuutta:

- Yhdistyslain tarkistamistyöryhmä luovutti kesäkuussa 2008 mietintönsä, josta järjestettiin kuulemistilaisuus syyskuussa, minkä jälkeen mietintö lähetettiin lausunnolle. Asia on jatkovalmistelussa.
- Yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamista valmistellut toimikunta jätti välimietintönsä tammikuussa 2008. Toimikunnan toimikausi päättyy 31.10.2009.
- Rikoksantorjuntaneuvoston väkivaltajaosto on seurannut kansallisen väkivallan vähentämishjelman toteutusta ja valmistelee siitä raportin jatkosuosituksineen. Neuvosto laati oppaan väkivallan huomioon ottamisesta turvallisuussuunnittelussa sekä valmisteli väkivallan vähentämisen tietopalvelua vuonna 2008 avattuun turvallisuussuunnittelun tietopankkiin.
- Oikeusministeriön kesäkuussa 2008 asettama työryhmä luovutti 14.1.2009 mietintönsä eräistä säännöksistä avoliittojen erotilanteita varten. Mietintö on lausunnolla.

Lähes kaikki oikeusministeriön hallinnonalan talousarvioesityksen vaikuttavuustavoitteet ovat laajoja ja pitävät sisällään useammalle vuodelle ajoittuvia tehtäväkokonaisuuksia. Tällaisten tavoitteiden vuositason tarkastelussa liian lyhyt aikajänne muodostuu asiallisen vaikuttavuusraportoinnin vaikeudeksi. Raportoinnista tulee helposti edellä esitetyn kaltaista tekemisen kuvaamista. Strategiataason tavoitteista voi havaita todellisen vaikuttavuuden vasta pidemmän aikavälin tarkastelussa. Siksi olisi kyettävä muodostamaan selkeä rakenne ja aikataulu tällaisten tavoitteiden esittämiselle talousarvioesityksessä ja niihin kohdistuvalle tuloksellisuusraportoinnille.

Raportoinnissa on myös sellaista tuloksellisuusraportointia, josta ei yksiselitteisesti ilmene, mikä on hallinnonalan oman toimijan osuus vaikuttavuuteen:

- Kertomusvuonna osallistuttiin Lissabonin sopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevan hallituksen esityksen (HE 23/2008) valmisteluun.
- Komissio antoi ehdotuksen EU:n asiakirjojen julkisuutta koskevan ns. avoimuusasetuksen uudelleen laatimiseksi huhtikuussa 2008. Neuvotteluissa on pyritty vaikuttamaan muihin jäsenvaltioihin ja Euroopan parlamenttiin, jotta haitallisimmat muutosehdotukset saataisiin torjuttua. Oikeusministeriö järjesti joulukuussa 2008 yhdessä eduskunnan kanssa Brysselissä seminaarin ehdotuksesta.
- Useassa rikoslajissa poliisin tietoon tulleiden tekojen määrä lisääntyi vuonna 2007 ja kääntyi taas laskuun vuonna 2008. Joissakin rikoksissa, kuten törkeissä huumausainerikoksissa ja huumausaineiden käyttörikoksissa, vaihtelun selityksenä on muuttunut viranomaispanostus.

- Naisten kokema katu- ja lähisuhdeväkivalta on vähentynyt selvästi aikavälillä 1997–2006, mutta naisten kokema työpaikkaväkivalta on lisääntynyt selvästi.

Hallinnonalalla mahdollisesti tehdyistä vaikuttavuusarvioinneista ei ole esitetty ohjeiden edellyttämää yhteenvetoa. Tuloksellisuuden arvioinnilla tulisi olla merkittävämpi ja systemaattinen rooli osana hallinnonalan tavoitteenasettelua ja raportointia.

Ohjeistuksen mukaisesti on raportoitu hallinnonalan erityisteemasta. Yhden teeman käsittelyyn on käytetty koko tuloksellisuuden kuvauksesta varsin merkittävä osa eli noin neljä sivua. Teeman otsikkona on Oikeuspolitiikan vaikuttavuuden edistäminen tutkimustoiminnalla. Raportoinnin kohteena on hallinnonalan oman toimijan, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen, toiminta. Tekstissä kuvataan hyvin tutkimustoiminnan roolia ja merkitystä siinä, miten hallinnonalan eri toimintasektoreiden vaikuttavuutta selvitetään ja päätöksenteon perustana olevaa tietoa tuotetaan. Tilinpäätöskertomuksesta ei ilmene se peruste, jolla kyseinen aihepiiri on valittu tarkastelun kohteeksi. Tarkastelua ei ole mitenkään kytketty asetettuun vaikuttavuustavoitteeseen. Teemaraaportointi tulisi selkeämmin kytkeä tavoitteistoon ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kuvaukseen.

Hallinnonalan tuloksellisuuden raportoinnissa kerrotaan asiantiloista ja niiden kehityssuunnasta, toiminnasta, toimenpiteistä sekä suunnittelu- ja seurantaprosesseista. Lisäksi tuodaan esiin erilaisista asiantiloista kertovia lukuarvoja ja tunnuslukuja. Tällaisten toimenpiteiden todella tapahtuminen vaikuttaa melko yksiselitteiseltä. Raportoitaessa toiminnan todellisesta vaikuttavuudesta tai sen kehityssuunnasta olisi tarpeellista mainita tarkasti, mihin arvio tai arvo perustuu. Tässä tarkastuksessa ei selvitetty, minkälaista aineistoa esitettyjen asiantilojen toteamisen taustalla on. Raportoinnin oikeellisuuden toteamiseksi tällainen analyysi on tarpeellinen. Tässä tarkastuksessa ei myöskään selvitetty, onko vaikuttavuuden kuvaamisessa käytettyjen tunnuslukujen arvot muodostettu oikein.

### 3.4.3 Hallinnonalan tulosaaportoinnin kokonaisuus

Luvussa 3.4.2 käsiteltiin hallinnonalan tuloksellisuuden kuvausta valtion tilinpäätöskertomuksessa. Kyseisessä tuloksellisuuden raportoinnissa käsitellään pääosin keskeisiä vaikuttavuustavoitteita ja niiden toteutumista. Tämä on nykyisten normien ja suositusten mukaista. Raportointia ei ole merkittävästä osasta vaikuttavuustavoitteita eikä läheskään kattavasti toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteista.

Hallinnonalan tuloksellisuuden kuvaus on nähtävissä tilivirastorakenteen mukaisten tilinpäätösten toimintakertomuksissa. Oikeusministeriön hallinnonala on jakaantunut kahdeksi tilivirastoksi. Rikosseuraamusviraston tilinpäätöksessä (tilivirasto 151) on sen tuloksellisuuden kuvaus, ja koko muun hallinnon vastaava kuvaus on oikeusministeriön tilinpäätöksessä (tilivirasto 150). Vastaavansisältöisiä tuloksellisuuden kuvauksia on myös useissa erillisissä toimintakertomuksissa. Kyseisiä kertomuksia julkaistaan erikseen yleisistä tuomioistuimista ja hallintotuomioistuimista. Lisäksi esimerkiksi syyttäjälaitos ja oikeusaputoimistot tuottavat omat tuloksellisuusraportointia sisältävät toimintakertomukset.

Kyseiset asiakirjat ovat hyvin ja kattavasti löydettävissä ministeriön sivuilta Internetistä. Ne ovat saatavissa myös valtionhallinnon sähköisestä Netra-palvelussa olevan linkin kautta. Valitettavasti Netran varsinainen tuloksellisuusraportointiosio ei pidä sisällään hallinnonalan tavoitteistoa ja raportointia.

Tuloksellisuuden kuvaukset asiakirjoissa ovat laadultaan samanlaisia kuin valtion tilinpäätöskertomuksen tuloksellisuuden kuvausten arvioinnista luvussa 3.4.2 esitettiin. Tämä koskee erityisesti varsinaisia yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita. Luonnollisesti toimintakertomukset sisältävät paljon enemmän ja eri toimintayksiköiden omaa ja toisiin yksiköihin vertailukelpoista tietoa. Tämä korostuu erityisesti toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteiden toteutumisen raportoinnissa.

Yksittäisen talousarvioesityksen tulostavoitteen toteumatietojen löytäminen vaatii useissa tapauksissa merkittäviä ponnisteluja. Ongelma korostuu etsittäessä tuloksia niille tavoitteille, joita kyseinen raportointi ei kata. Tavoitteiston systemaattinen rakenne ja niiden yksittäisten tavoitteiden merkitseminen tunnuksilla parantaisivat raportoinnin käytettävyyttä ja edistäisivät tilivelvollisuuden todentamista.

Valtion tilinpäätöskertomuksen tuloksellisuuden kuvaukseen tulisi liittää viite tai linkki hallinnonalan tuloksellisuuden laajempaan raportointiin. Tämän raportoinnin tulisi sisältää kaikkien talousarvioesityksessä mainittujen tavoitteiden toteumatiedot. Tulosajattelun mukaisen tulosvastuun ja hallinnon toiminnan läpinäkyvyyden varmistamiseksi olisi tarpeen, että hallinnonalakokonaisuuden tavoitteiston tuloksellisuuden kuvaus tulevaisuudessa pyrittäisiin esittämään kattavana ja selkeänä kokonaisuutena.

## 3.5 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuuden varmistamisen tukiprosessit

### 3.5.1 Vaikuttavuuden arviointi osana hallinnonalan ohjausprosessia

Aiemmin on tuotu esiin yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden keskeinen asema hallinnonalatasoisen ohjausjärjestelmän perustana. Lisäksi on kuvattu näihin tavoitteisiin liittyviä keskeisiä ongelmia silloin, kun tavoitteita asetetaan, ja erityisesti silloin, kun niiden toteutumista uskottavasti varmennetaan. Samanaikaisesti ja osittain myös tulosohtaus- ja tili-velvollisuushankkeen myötä nousi yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointi esille välineenä todentaa toimijoiden tuloksellisuus.

Oikeusministeriön hallinnonalalla tehdään luonnollisesti erilaisiin toimintakokonaisuuksiin liittyviä selvityksiä ja vaikutusten arviointeja. Tietoa hallinnonalalla tapahtuvista tai tapahtuneista arvioinneista ei ole kuitenkaan koottu yhteen. Kuten luvussa 3.4.2 kerrottiin, hallinnonalan tuloksellisuuden kuvaus valtion tilinpäätöskertomuksessa ei sisällä ohjeiden edellyttämää tietoa vaikuttavuuden arvioinneista.

Vaikuttavuuden arviointia ei ole hallinnonalalla kytketty systemaattiseksi osaksi tavoitteiden asettamista ja tuloksellisuuden raportointia. Vaikutavuuden todentaminen yksiselitteisesti on oikeusministeriön hallinnonalalla ilmeisesti myös tulevaisuudessa vaikeaa esimerkiksi tunnuslukuihin tiivistäen. Tämän vuoksi arviointitoimintaa on aiheellista kehittää merkittäväksi osaksi hallinnonalan tulosohtausjärjestelmää.

### 3.5.2 Tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimi

Talousarvioasetuksen 55 §:n 1 momentti sisältää määräykset tuloksellisuuden laskentatoimen ja 3 momentti johdon laskentatoimen järjestämisestä. Tuloksellisuuden laskentatoimi on järjestettävä siten, että se tuottaa yhdessä talousarvioasetuksen 41 §:ssä säädetyn kirjanpidon kanssa viraston ja laitoksen ulkoisessa ohjauksessa tarvittavat olennaiset tiedot sekä talousarvioasetuksen 63 ja 65 §:ssä säädetty tilinpäätös- ja toimintakertomustiedot. Viraston ja laitoksen on järjestettävä johdon laskentatoimi ja sen hyödyntäminen viraston ja laitoksen tuloksellisen johtamisen ja talousarvioasetuksen 69 §:ssä säädettyjen sisäisen valvonnan menettelyiden edellyttämällä tavalla. Säädöksissä korostuu voimakkaasti velvoite virasto- ja laitostason laskentatoimen järjestämiseen. Laskentatoimen ja muun informaatiotuotannon järjestäminen palvelemaan hallinnonalan tai esi-

merkiksi politiikkasektorin tuloksellisuuden tavoittelua ei niissä selkeästi ilmene.

Seuraavassa esitetään tuloksellisuuden laskentatoimen järjestelyt oikeusministeriön hallinnonalalla. Tarkastelun kohteena on pelkästään se, miten tuloksellisuuden laskentatoimi tuottaa toiminnan ohjauksessa sekä tilinpäätöksessä tarvittavat kustannustiedot.

Hallinnonalalla on päädytty sellaiseen ratkaisuun, jossa tarvittavat kustannustiedot tuotetaan yhtenäisen, toimintolaskentaan pohjautuvan laskentajärjestelmän avulla. Toimintolaskenta eroaa muista kustannuslaskentakäytännöistä erityisesti siinä, että kustannukset kohdistetaan ensi vaiheessa tekemistä kuvaaville toiminnoille. Toimintolaskenta mahdollistaa kustannustietojen hyväksikäytön kaksiulotteisesti siten, että toimintojen kustannustietojen perusteella voidaan tuottaa suoritekohtaisten kustannustietojen lisäksi tietoja prosessien kehittämisen perustaksi. Hallinnonalalla käytettävä toimintolaskentajärjestelmä TARMO on otettu käyttöön vuonna 2002. Järjestelmään on integroitu työajankirjaussovellus, jossa henkilöstö kirjaa työaikansa toiminnoille ja tarvittaessa projekteille.

Hallinnonalan tilivirastojen tilintarkastusten yhteydessä on arvioitu sitä, täyttääkö TARMO-järjestelmä kustannustietojen tuottamisessa tuloksellisuuden laskentatoimelle asetetut keskeiset vaatimukset. Tiliviraston 150 (oikeusministeriö), joka käsittää hallinnonalan muut kuin vankeinhoidon virastot, tilintarkastusten yhteydessä on tarkastettu kustannustietojen keräämisen ja raportoinnin menettelyt sekä se, onko kustannusten piiriin luettu oikeat ja riittävät menotiedot ja laskennalliset kustannukset. Keskeisimmät menot, jotka eivät ole kustannuksia, ovat siirtomenot sekä sellaiset sijoitusmenot, jotka lasketaan pääomakustannuksina. Tarkastuksissa on todettu se, että kustannusten määrittely sekä kustannustietojen keräämisen ja raportoinnin menettelytavat on järjestetty olennaisilta osin asianmukaisesti. Suurissa tilivirastoissa riittävän toimivan laskentajärjestelmän aikaansaaminen edellyttää yleensä järjestelmän käyttöönoton jälkeistä jatkokehittämistä. Ministeriö on asettanut 1.4.2008 hankkeen, jonka tehtävänä on käydä sektoreittain läpi toimintolaskennan nykytila ja kehittämistarpeet ottaen huomioon seurantatiedon olennaisuus tiedon käyttötarkoitusten kannalta. Hankkeen tavoitteena on esittää hallinnonalan virastojen ja virastoryhmien laskentatointa koskevat kehittämistarpeet vuoden 2009 loppuun mennessä.

Tiliviraston 151 (Rikosseuraamusvirasto) vuoden 2007 tilintarkastuskertomuksessa on todettu tuloksellisuuden laskentatoimesta: "Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämää tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä." Vastaava lausuma sisältyi myös vuoden 2006 tilintarkastuskertomukseen.



Vuoden 2007 lausuma aiheutui pääosin siitä, ettei toimintakertomuksessa ole esitetty kustannuspohjaisia tietoja. Vuoden 2008 toimintakertomuksessa on esitetty olennaisilta osin riittävät kustannustiedot. Vuoden 2008 tilintarkastuskertomukseen ei sisälly kielteistä laillisuuslausumaa.

Tilintarkastuksen toimintayksikön vuotta 2006 koskeneessa raportoinnissa Rikosseuraamusviraston tilintarkastuksesta on tuotu esille TARMO-toimintolaskentajärjestelmän puutteita, jotka koskivat työtoiminnan kustannusvastaavuuslaskelman luotettavuutta sekä yleensä TARMO-raportoinnin hyödynnettävyyttä. Vuoden 2007 tilintarkastuksessa voitiin todeta, että TARMO-toimintolaskelman laskentasääntöihin ei ollut huomauttamista. Kustannusvastaavuuslaskelmat on vuonna 2007 tuotettu kustannuspohjaisina ja olennaiselta osin luotettavalla tavalla. TARMO-raporttien hyödynnettävyydessä oli edelleen puutteita. Oikeusministeriöstä saadun tiedon mukaan Rikosseuraamusviraston toimintolaskennan kehittämistarpeet on tarkoitus kartoittaa vuoden 2009 aikana.

Oikeusministeriön kannanotossa Rikosseuraamusviraston tilinpäätöksestä vuodelta 2007 todetaan, että "viraston tulee systemaattisesti kehittää tuloksellisuuden laskentatointa sekä toiminnan vaikuttavuuden, toiminnallisen tehokkuuden, tuotosten ja laadunhallinnan sekä henkisten voimavarojen mittareita edelleen niin, että niiden perusteella voidaan tehdä luotettavia johtopäätöksiä toiminnasta myös pitkällä aikavälillä." Edelleen siinä todetaan, että "Oikeusministeriö tulee seuraamaan Rikosseuraamusviraston maksullisen toiminnan tuloskehitystä sekä asettamaan tavoitteita sille vuoden 2009 tulossopimuksesta alkaen. Oikeusministeriö seuraa myös tuloksellisuuden laskentatoimen kehittämistä ja tulee asettamaan sille aika-  
taulu-, sisältö- ja laadullisia tavoitteita vuoden 2009 tulossopimuksessa".

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa oikeusministeriö toteaa, että hallinnonalalla on poikkeuksellisen voimakkaasti panostettu toimintolaskentajärjestelmän kehittämiseen ja käyttöönottoon. Hallinnonalan henkilöstöstä yli 90 % kuuluu Tarmo-toimintolaskentajärjestelmän soveltamispiiriin ja järjestelmän soveltamista kehitetään jatkuvasti. Voidaan kysyä, onko mahdollisesti jollain muulla hallinnonalalla työajan kohdentumistieto yhtä kattavasti nivelletty kustannuslaskentaan.

Kuten tässä tarkastuksessa on aiemmin esitetty, henkilöstöön kohdistuvat menoerät ovat hallinnonalalla keskeisiä. Hallinnonalan laskentatoimen perustana on oltava ohjattaville suoritteille oikein kohdistuva ja luotettava työajan seuranta. Muutoin hallinnonalan toiminnasta ei voi tuottaa riittävästi ja asianmukaista ohjausinformaatiota.

Laskennan järjestämistä tulisi kehittää, jotta voidaan rakentaa toimivia mittareita ja osin myös laatia toimivia kustannustietokokonaisuuksia. Eri-tyinen haaste on kytkeä sisäinen laskenta toiminnallisen tehokkuuden ak-

tiiviseen johtamiseen virasto- ja laitostasolla sekä hallinnonalakokonaissuudessa. Lisäksi laskentatoimen ja muun ohjausinformaatiotuotannon tulisi nykyistä paremmin kyetä edistämään yksittäisten ylätason vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen seurantaa ja niihin kytkeytyvien resurssien todentamista.

### 3.5.3 Sisäinen valvonta

Tilivirastojen tilintarkastusten yhteydessä on tarkastettu sisäisen valvonnan tilaa kirjanpidon ja tuloksellisuuden laskentatoimen sekä riskianalyysissä tarkastuskohteeksi määritetyn toimintoketjun osalta. Tällaisia toimintoketjuja ovat esimerkiksi tulojen perintä ja hankinnat.

Talousarvioasetuksen 65 §:n mukaan tiliviraston tilinpäätökseen kuuluvan toimintakertomuksen tulee sisältää muun muassa sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma. Tähän lausumaan kuuluu arviointi sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä sekä arvioinnin perusteella laadittu lausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista.

Oikeusministeriön hallinnonalan sisäisen valvonnan tilaa arvioidaan seuraavassa tilivirastojen vuosien 2007 ja 2008 tilintarkastuskertomuksiin sisältyvien sisäistä valvontaa koskevien huomautusten sekä tilivirastojen vuoden 2008 toimintakertomuksiin sisältyvien sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumien perusteella.

Oikeusministeriön tiliviraston vuoden 2007 tilintarkastuskertomuksen lausuma sisäisestä valvonnasta sisältää huomautuksen siitä, ettei rikosoikeudellisten seuraamusten, joiden täytäntöönpanosta vastaa Oikeusrekisterikeskus, saatavien seurantaa ole järjestetty talousarvioasetuksen 42 d §:n edellyttämällä tavalla. Vuonna 2004 käyttöön otetusta rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanojärjestelmästä puuttui tilastointi- ja raportointijärjestelmä, ja siksi tilinpäätöksessä ei ole voitu esittää näistä saatavista oikeita ja riittäviä tietoja. Vuoden 2008 tilintarkastuksessa on todettu se, että Oikeusrekisterikeskus on hankkinut tilastointi- ja raportointijärjestelmän ja tuottanut sen avulla tilinpäätöksen kannalta olennaiset tiedot saatavista.

Vuoden 2008 tilinpäätöksen toimintakertomuksessa on esitetty arvio sisäisen valvonnan ja siihen kuuluvan riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä sekä ne keskeiset kehittämistoimenpiteet, jotka arvioinnin perusteella on katsottu tarpeellisiksi. Lausuman mukaan sisäisen valvonnan menettelyt täyttävät kohtuullisesti valvonnalle talousarvioasetuksessa säädetyt toiminnan laillisuutta, varojen turvaamista sekä tietojen oikeellisuutta ja riittävyttä koskevat tavoitteet. Keskeiseksi kehittämiskohteeksi on todettu ohjaus- ja johtamisjärjestelmän kehittäminen siten, että toiminn-

nan ja talouden suunnitteluun ja seurantaan sisällytetään sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan näkökulma. Lisäksi tavoitteeksi on asetettu kehittää ulkoisiin ja sisäisiin tarkastuksiin sekä sisäisen valvonnan arviointien käsittelyyn johdonmukaiset käsittely- ja menettelytavat.

Rikosseuraamusvirastossa ja sen yksiköissä kartoitettiin vuoden 2007 aikana sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilaa valtioneuvoston asettaman sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan suosituksen mukaista mallia käyttäen. Kartoituksesta laadittiin yhteenveto, jonka tiedot muodostivat perustan toimintakertomuksen sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumalle. Tarkastuksen perusteella todettiin, että lausuman tiedot eivät olleet ristiriidassa tarkastushavaintojen kanssa.

Rikosseuraamusviraston vuoden 2008 tulossopimuksessa esitettiin tavoitteeksi, että Kaiku-luotain riskienarviointiväline otettaisiin käyttöön koko rikosseuraamusalalla vuoden 2008 loppuun mennessä. Vuoden 2008 toimintakertomuksen mukaan Kaiku-luotainta on kokeiltu Kaakkois-Suomen aluevankilassa. Rikosseuraamusalan sisäisen valvonnan ja siihen kuuluvan riskienhallinnan tilaa on arvioitu käyttämällä valtiovarain controller -toiminnon Valtionhallinnon hyvä käytäntö ja sen toteutumisen arviointi -ohjetta ja siihen liittyvää arviointikehikkoa (COSO-ERM). Arviointi suoritettiin viraston johdon ja toimintayksiköiden laatimana itsearviointina. Nämä itsearviointiraportit olivat tarkastuksessa käytettävissä.. Tarkastuksen perusteella voitiin todeta, että lausuman tiedot eivät olleet ristiriidassa tarkastushavaintojen kanssa.

## 4 Tarkastusviraston kannanotot

Talousarvioesityksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tuloksellisuuden kuvauksessa esitettyjen tietojen tulisi – keskeisenä osana ohjausjärjestelmää – antaa uskottava perusta hallinnonalan toiminnalle. Lisäksi näiden asiakirjojen sisällön tulisi antaa oikea ja riittävä tieto eduskunnan päätöksenteon perustaksi.

Ohjausjärjestelmätarkastuksen pääkysymyksenä oli, onko hallinnonalan ohjausjärjestelmä siten toimiva, että sen avulla voidaan aikaansaada asianmukainen tuloksellisuus.

Hallinnonalan ohjausjärjestelmässä on tulosohjausajattelun mukaisesti useita hyvin toteutettuja osia ja hyviä käytänteitä sekä positiivista kehitystä. Hallinnonalan suunnitteluasiakirjoissa ja toiminnan järjestämisessä ilmenee selkeästi yhteinen periaate pyrkiä ohjaamaan toimintaa tulostavoitteiden kautta. Hallinnonalalla on kattavasti käytössä yhtenäinen, tulosprisma-ajattelun mukainen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteiston otsikointi. Tuloksellisuuden kuvausten esittäminen, jossa tavoite- ja toteumatieto esitetään systemaattisesti yhdessä ja selkeästi toisiinsa liitettynä on erittäin hyvä. Hallinnonalan toimijat raportoivat myös pääsääntöisesti hyvin juuri niistä tavoitteista, jotka on tavoiteasiakirjoissa esitetty kyseisen jakson tavoitteiksi. Hallinnonalan eri toimijoiden tulossopimukset on myös hyvin koottu yhteen hallinnonalan vuositason suunnitteluasiakirjaksi. Hallinnonalan suunnittelu- ja tulosasiakirjat ovat myös varsin helposti saatavissa ministeriön Internetsivuilta.

Tarkastuksen perusteella oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä ei kuitenkaan onnistu kytkemään eduskunnan hallinnonalalle myöntämiä määrärahoja riittävän hyvin ja läpinäkyvästi toiminnan tuloksellisuuteen. Tämän vuoksi tarkastuksen kohteena olleella hallinnonalan ohjausjärjestelmän tuottamalla tavoiteasetannalla ja tuloksellisuusraportoinnilla ei tilivelvollisuus toteudu riittävän asianmukaisesti.

Hallinnonalalla on vähän eri toimijoita ja niiden toimintaa yhteen sitovia tavoitekokonaisuuksia, vaikka hallinnonalan strategiatyössä on pyritty muodostamaan eri toimijoita yhteen sitovia tavoitekokonaisuuksia ja vaikuttavuustavoitteita. Tuomioistuineläinlaitoksessa keskushallintoviraston luontaisen yksikön puuttuminen on johtanut suureen määrään toisistaan erillään olevia neuvotteluosapuolia. Tämä on tilanne erityisesti yleisten tuomioistuinten toimialalla. Tällöin tulosohjaajalla ei ole tavoitekokonaisuuksista vastaavaa neuvotteluosapuolta. Tavoitteet ja tulosvastuu sirpaloituvat, eikä hallinnonalan toimijoille välttämättä muodostu mahdollisuutta yhdessä kehittää ja muodostaa tavoitteistoa. Tämä korostuu hallin-

nonalan eri sektoreiden yhteisten tavoitteiden muodostamisessa. Toisaalta varsinkin hallinto-oikeuksissa ja tuomioistuinlaitoksessa muutoinkin on Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuksissa saatujen tarkastushavaintojen mukaan pidetty tärkeänä tuomioistuinten johdon mahdollisimman välitöntä yhteyttä ministeriöön.

Tuomioistuinlaitoksen tulosohjauksen rakenteita arvioitaessa on otettava huomioon myös korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden perustuslain 99 §:ssä säädetty tehtävä ylimpinä tuomioistuimina valvoa lainkäyttöä omalla toimialallaan. Perustuslain esitöiden mukaan korkeimpien oikeuksien tähän tehtävään kuuluu valvoa lainkäytön yhtenäisyyttä sekä juttujen käsittelyaikoja ja tuomioistuinten voimavarojen riittävyyttä, järjestää neuvottelupäiviä ja huolehtia henkilöstön koulutuksesta. Ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävä tarkoittaa näin lähinnä alempien tuomioistuinten valvontaa viranomaislaitoksena. Tehtävällä on läheiset liittymäkohdat tulosojaukseen.

Ylimpien tuomioistuinten johdolla laaditaan muun muassa yleisten tuomioistuinten ja työtuomioistuimen sekä hallintotuomioistuinten valtion talousarviosta annettuun lainsäädäntöön perustuva toimintakertomus.

Valtiontalouden tarkastusviraston hallinto-oikeuksia koskevassa toiminnantarkastuksessa havaittiin, että korkeimman hallinto-oikeuden läsnäolo hallintotuomioistuinten tulosneuvotteluissa on tiedonkulun kannalta hyvä asia. Ylimpien tuomioistuinten ohjaavalla ja raportoivalla sekä valvovalla otteella on erityisesti merkitystä tuomioistuinten toiminnan laatua ja sen edellytyksiä koskevissa asioissa. Tuomioistuinten riippumattomuuden vuoksi ja erityisesti, koska tuomioistuinten toimintaa välittömästi palvelevilla oikeushallintotehtävillä on läheinen yhteys tuomiovallan käyttöön, olisi tuomioistuinten riippumattomuudenkin kannalta etuja siitä, että oikeushallintotehtäviä varten olisi ministeriöstä erillinen keskushallintoviranomainen tai muu ohjausta ja hallintotehtävien hoitoa selkeyttävä organisatorinen järjestely. Valtiontalouden tarkastusviraston käsityksen mukaan tällainen ratkaisu on yhdistettävissä myös perustuslaissa säädettyyn ylimpien tuomioistuinten rooliin. Käytännössä voidaan hakea myös toteutus, joka mahdollistaa hyvän tiedonkulun ja vuorovaikutuksen oikeuslaitoksen ja oikeusministeriön välillä.

Hallinnonalan ohjausjärjestelmää kehitettäessä tulisi ottaa huomioon tässä kertomusluonnoksessa esitetyt tarkastushavainnot ja puutteet sekä seuraavat suositukset.

#### Suositus 1:

*Tavoitteistosta tulee selkeästi tunnuksin ilmaistuinä näkyä hierarkkinen rakenne. Talousarvioesityksen pääluokan yhteiskunnallisen vaikuttavuus-*

*den tavoitteet tulee selkeästi kytkeä lukuperusteluissa oleviin vaikuttavuustavoitteisiin sekä määrärahaesityksiin samoin kuin virastojen ja laitosten tärkeimpiin tavoitteisiin ja määrärahoihin. Tilinpäätöskertomuksessa tulee selkeästi näkyä virastojen ja laitosten toiminnallisten tulostavoitteiden sekä laajempien yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden välinen yhteys. Tilinpäätöskertomuksen perusteella olisi kyettävä selkeästi arvioimaan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksen sekä virastojen ja laitosten toiminnallisen tuloksellisuuden ja hallinnonalalle myönnettyjen määrärahojen välistä suhdetta.*

**Suositus 2:**

*Tulostavoitteiden toimivuutta tulee parantaa niin, että niiden saavuttamisen astetta ja kytkeytymistä resursseihin voitaisiin luotettavasti mitata ja arvioida. Kehitystä kuvaavien aikasarjojen ja kuvioiden yhdenmukaista ja riittävään aikaperiodiin perustuvaa tarkastelua tulee lisätä.*

**Suositus 3:**

*Ylemmän tason tavoitteiden raportoinnin aikajännettä tulee pohtia. Useille vaikuttavuustavoitteille vuosittainen raportointiväli on liian lyhyt. Pitkän aikavälin tavoitteille ja visioille on muodostettava lyhyemmän aikavälin osatavoitteita. Pitkän aikavälin tavoitteille tulee esittää raportointiaikataulu.*

**Suositus 4:**

*Tuottavuuden ja taloudellisuuden tulisi olla koko hallinnonalaa koskevan yhtenäisen tavoitteiston ja ohjauksen piirissä.*

**Suositus 5:**

*Oikeusministeriön hallinnonalalla tulee jatkaa tuloksellisuuden mittareiden kehittämistä siten, että mittarit kuvaavat mahdollisimman hyvin perustuslaissa perusoikeutena säädetyn oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin keskeisiä asioita ja erityisesti asioiden käsittelyn kokonaiskestoja, taloudellisuutta ja tuottavuutta koko prosessin elinkaaren ajalta. Tuomioistuinten jutturakenne ja sen muutokset sekä käsittelyä eri asiarhyhmissä syyttäjällä ja eri tuomioistuimissa tai tuomioistuinkäsittelyä edeltävissä oikeussuojakäsittelyn vaiheissa odottavien asioiden määrät kertovat olennaista ennakoivaa tietoa myös tuomioistuinten tuloksellisuuteen ja viime kädessä oikeussuojaan kohdistuvista riskeistä. Nämä oh-*

*jauksen ja tunnuslukujen kehittämistoimet edellyttävät käytännössä myös tietojärjestelmien kehittämistä edelleen.*

Suositus 6:

*Pyrkimyksenä tukisi olla, että talousarvioesityksestä ja tilinpäätöskertomuksesta ilmenee jokaisen keskeisen yhteiskunnallisen vaikuttavuustavoitteen resursointi. Tämä olisi luonteva lähtökohta tulosohjausta ja erityisesti laskentatointia kehitettäessä.*

Suositus 7:

*Hallinnonalan toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioinneilla tulee vastaisuudessa olla merkittävämpi rooli osana tavoitteenasettelua ja raportointia. Ministeriön tulisi laatia arviointisuunnitelma.*

Suositus 8:

*Valtion tilinpäätöskertomuksen tuloksellisuuden kuvaukseen tulisi liittää viite tai linkki hallinnonalan tuloksellisuuden laajempaan raportointiin toimintakertomuksissa. Tämän raportoinnin tulisi sisältää kaikkien talousarvioesityksessä mainittujen tavoitteiden toteumatiedot.*

Suositus 9:

*Suunnittelun ja suunnitteluasiakirjojen valmistelussa keskeinen huomio tulisi kohdistaa hallinnon oman toiminnan sisäiseen suunnitteluun. Hallinnonalan on tärkeää tiedostaa eri suunnitteluasiakirjojen merkitys ja niiden edellyttämä sisältö.*

Suositus 10:

*Ohjauksen hyväksyttävyyden varmistamiseksi hallinnonalalla on tarpeen jatkaa keskustelua tuomioistuimien ja tuomareiden riippumattomuuden merkityksestä ohjauksen ja tuomioistuinten sisäisen johtamisen kannalta ja muodostaa siitä selkeä ja yhteinen käsitys. Tuomioistuinlaitoksen tuloksellisuuden tavoittelu ei voi onnistuneesti tapahtua ilman dokumentoituja ja yhdessä hyväksytyjä riippumattomuutta ja sen rajoja koskevia linjauksia. Talousarvioasiakirjoissa esitettävät tulostavoitteet ja tilinpäätös- ja tuloksellisuusraportointi ovat myös keinoja varmistaa perustuslaissa perusoikeutena säädetyn oikeuden oikeusturvaan asianmukainen toteutuminen ja arvioida tätä.*

# Lähteet

---

## 1. Lait, asetukset, normit ja ohjeet

Laki valtion talousarviosta (423/1988).

Asetus valtion talousarviosta (1243/1992).

Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioehdotusten laadinnasta, TM 0402, 31.3.2004.

Valtiovarainministeriön ohje valtion tilinpäätöskertomuksen laatimisesta, VM 57/01/2008, 10.12.2008.

Indikaattorit ohjauksen ja seurannan välineenä. Valtiovarainministeriön indikaattorityöryhmän raportti. Keskustelualoite 73/2005.

Valtion tilinpäätöskertomuksen tietojen oikeellisuuden ja riittävyyden varmistaminen. Valtiovarainministeriö 4/2006.

## 2. Muut kirjalliset lähteet

Asiakirjayhdistelmä vuoden 2008 talousarviosta.

Hallinto-oikeudet. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 169/2008.

Käräjäoikeuksien tulosohtaus ja johtaminen. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 125/2006

Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuuden kuvauksen versio 19.3.2009 valtion tilinpäätöskertomukseen vuodelta 2008.

Oikeusministeriön hallinnonalan tulosohtauksen asiakirjat talousarviovuodelta 2008.

Oikeusministeriön johtoryhmän ja osastopäällikköpalaverin asialistat ja pöytäkirjat vuodelta 2008 koskien tulosohtaukseen ja laajemmin talouden suunnitteluun liittyviä asioita.



Valtion talousarvioesitys vuodelle 2008.

Valtion tilinpäätöskertomus 2008.

### 3. Haastattelut ja tarkastuskäynnit

Oikeusministeriön talousyksikkö 24.2.2009 (1 henkilö) 5.3.2009 (1 henkilö).

Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto 3.3.2009 (1 henkilö).

Oikeusministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö 4.3.2009 (1 henkilö).

Rikosseuraamusvirasto 4.3.2009 (1 henkilö).

Valtakunnansyyttäjänvirasto 6.3.2009 (1 henkilö).

Oikeusministeriön oikeushallinto-osasto 9.3.2009 (1 henkilö).

Oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto 11.3.2009 (5 henkilöä).

Tampereen käräjäoikeus 12.3.2009 (2 henkilöä).

Vaasan hovioikeus 13.3.2009 (1 henkilö).

Oikeusministeriön kansliapäällikkö 31.3.2009 (1 henkilö).

Oikeusministeriön johdon tuki 1.4.2009 (1 henkilö).

# Liitteet

---

Liitteet 1–7

Talousarvioesitys 2008

Raportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa  
Raportointi tiliviraston tilinpäätöksessä

Arvio

25. Yhteensä 748 428 000 €

**Päälukuan (25.) selitysosassa esitetyt yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet.****Demokratia, perus- ja ihmisoikeudet ja Euroopan oikeudellinen kehittäminen**

Vahvistetaan vaalijärjestelmän suhteellisuutta ja lisätään kansalaisten suoria vaikutusmahdollisuuksia.

Oikeusministeriö asetti vuonna 2007 toimikunnan, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus eduskuntavaalien vaalijärjestelmän uudistamiseksi ja eräiden vaalijärjestelmän muuttamiseksi hallitusohjelman linjausten mukaisesti. Hallitusohjelmassa todetaan mm., että hallitus uudistaa eduskuntavaalien vaalijärjestelmää siten, että suhteellinen vaalitapa voi toteutua mahdollisimman hyvin ja yhtäläisesti eri puolilla maata ja että myös eduskunnan alueellinen edustavuus voidaan mahdollisimman hyvin turvata. Toimikunta luovutti mietintönsä huhtikuussa 2008, minkä jälkeen mietintö lähetettiin lausunnolle. Asia on jatkovalmistelussa. Yhdistyslain tarkistamistyöryhmä luovutti kesäkuussa 2008 mietintönsä, josta järjestettiin kuulemistilaisuus syyskuussa, minkä jälkeen mietintö lähetettiin lausunnolle. Asia on jatkovalmistelussa.

Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANESSa on ensimmäisen toimintavuoden aikana käynnistellyt järjestöjen taloudellisiin toimintaedellytyksiin, verotukseen, osallisuuteen, yleishyödyllisiin palveluihin sekä tutkimukseen liittyvää valmistelutyötä sekä laadittu neuvottelukunnan visio suomalaisesta kansalaisyhteiskunnasta vuonna 2015.

Turvataan kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksien sekä hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen.

Perustuslain toimivuutta ja kehittämistarvetta pohtinut perustuslaki 2008 -työryhmä luovutti muistionsa lokakuussa 2008. Valtioneuvosto asetti 30.10.2008 komitean valmistelemaan tarpeelliset muutokset Suomen perustuslakiin työryhmän muistion pohjalta. Komitean toimikausi päättyy 30.9.2009.

Yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamista valmistellut toimikunta jätti välimietintönsä tammikuussa 2008. Toimikunnan toimikausi päättyy 31.10.2009. Hallituksen esitys (HE 3/2008 vp) valmiuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi annettiin eduskunnalle helmikuussa 2008. On jatkettu ihmisoikeuspoliittisen selonteon kotimaisen osuuden valmistelua.

Hallinnon vuorovaikutuskäytäntöjen kehittäminen -hankkeessa (HAVU) on laadittu suunnittelumalli ministeriöille kansalaisjärjestöstrategioiden laatimiseksi, valmisteltu ohjeistusta, opasmateriaalia ja mittareita kuulemisen ja kansalaisvuorovaikutuksen toteutukseen ja arviointiin. Hankkeessa on lisäksi evaluoitu paremman sääntelyn lainsäädäntöhankkeiden kuulemiskäytännöt sekä konkretisoitu Sähköisen kuulemisen II-vaiheen kehittämissankkeen esityksiä muun muassa vuorovaikutussuunnittelijaverkoston rakentamisesta ministeriöihin. Hankkeen määräaika päättyy 28.2.2009.

Euroopan unionissa tavoitteena on yhtenäinen, toimintakyky-

nen ja avoimesti toimiva unioni.

Vapauden, turvallisuuden ja

oikeuden alueesta kehitetään

todellinen eurooppalainen oi-

keusalue, jossa kansalaiset

voivat käyttää oikeuksiaan yh-

tenäisin perustein.

tertomusvuonna osallistuttiin Lissabonin sopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevan hallituksen esityksen (HE 23/2008) valmisteluun.

Komissio antoi ehdotuksen EU:n asiakirjojen julkisuutta koskevan ns. avoimuusasetuksen uudelleen laatimiseksi huhtikuussa 2008. Neuvotteluissa on pyritty vaikuttamaan muihin jäsenvaltioihin ja Euroopan parlamenttiin, jotta haitallisimmat muutos ehdotukset saataisiin torjuttua. Oikeusministeriö järjesti joulukuussa 2008 yhdessä eduskunnan kanssa Brysselissä seminaarin ehdotuksesta.

**Tavoite:** Tavoite on varsin yleinen. Toimijan oman osuuden esilletuomien todellisiin vaikutuksiin on erittäin vaikeaa. Tämä ylätason tavoite edellyttää lukuisia siihen kytkettyviä alemman tason todellisia tulostavoitteita.

**Raportointi:** Kerrotaan toiminnasta ja toimenpiteistä. Näiden vaikutuksia ei pyritä todentamaan.

**Tavoite:** Tavoite on varsin yleinen. Toimijan oman osuuden esilletuomien todellisiin vaikutuksiin on erittäin vaikeaa. Tämä ylätason tavoite edellyttää lukuisia siihen kytkettyviä todellisia alemman tason tulostavoitteita.

**Raportointi:** Kuvataan toimintaa ja toimenpiteitä ja valmistelun vaihetta. Olisi kyettävä kertomaan omien toimien vaikuttavuudesta.

**Tavoite:** Tavoite on varsin yleinen. Toimijan oman osuuden esilletuomien todellisiin vaikutuksiin on erittäin vaikeaa. Tämä ylätason tavoite edellyttää lukuisia siihen kytkettyviä alemman tason todellisia tulostavoitteita.

**Raportointi:** Kerrotaan toiminnasta ja toimenpiteistä. Näiden vaikutuksia ei pyritä todentamaan.

Talousarvioesitys 2008	Arvio
Raportointi tilinpidon tilinpäätöskertomuksessa	
Raportointi tiliviraston tilinpäätöksessä	

### Säädosvalmistelun laatu ja kansalaisten oikeussuhteet

Säädosvalmisteluympäristöä ja lakien selkeyttä parannetaan kansalaisten hyvinvoinnin ja yritysten kilpailukyyn edistämiseksi.

Lainsäädäntösuunnitelman arviointia hallituskauden puolivälissä on valmisteltu paremman sääntelyn ministerityöryhmän ja neuvottelukunnan linjausten mukaisesti. Vuoden 2008 alussa asetettu valtioneuvoston säädosvalmistelun kehittämistyöryhmä on jatkanut ministeriöiden välistä yhteistyötä valtioneuvoston hyvän säädosvalmistelukulttuurin luomiseksi. Vaikutusten arvioinnin tukemiseksi on järjestetty koulutusta ja perustettu vaikutusten arvioinnin asiantuntijajaaosto. Valtioneuvoston verkkopalvelu Senaattoriin on perustettu säädosvalmisteluosio, joka sisältää tietoa ja ohjeita säädosvalmistelijöille. Edellä mainitut kehittämistoimenpiteet parantavat pitkällä aikavälillä säädosympäristöä ja lakien selkeyttä.

*Esitetty numeerinen taulukko; oikeusministeriön laimarkastuksen tulokset 2006 – 2008.*

Valmistelut HE säädoskokoelmalin uudistamisesta autenttisen sähköisen säädös-kokoelman toteuttamiseksi ovat edenneet osana valtioneuvoston Päätäjien tietojärjestelmän uudistamisen hanketta. HE valmistuu vuoden 2009 lokakuuhun mennessä.

Parannetaan kiinteistönvaihdamman sujuvuutta, yksinkertaistaan luotonantoa ja alennetaan kiinteistönvaihdamman kustannuksia siirtymällä sähköisiin vaihdantamenettelyihin.

**Tavoite:** Eri osatekijöille olisi määritettävä tunnukset, joiden kehitystä voisi seurata. Muutoin tavoite ei ole riittävästi vastuullistava.

**Raportointi:** Tavoitteen luonteen mukaista raportointia.

Selvitetään avoliitossa elävien yhteiseen kotitalouteen liittyvää sääntelytarvetta.

Oikeusministeriön kesäkuussa 2008 asettama työryhmä luovutti 14.1.2009 mietintönsä koskien eräitä säännöksiä avoliittojen erolanteita varten. Mietintö on lausunnolla. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta (HE 198/2008 vp) annettiin eduskunnalle 21.11.2008.

Hallitusohjelmassa edellytetyllä tavalla oikeusministeriö on teettänyt Oikeuspoliittisella tutkimuslaitoksella kaksi selvitystä siitä, vastaavatko nykyiset avoliittolain varallisuussäännökset yhteiskunnan vaatimuksia. Selvityksistä jälkimmäinen on valmistunut kesällä 2007. Selvitysten pohjalta on arvioitu nykyisen sääntelyn olevan niin hyvin toimiva, ettei asian jatkovalmistelua pidetä tarkoituksenmukaisena.

**Tavoite:** Eri osatekijöille olisi määritettävä tunnukset, joiden kehitystä voisi seurata. Muutoin tavoite ei ole riittävästi vastuullistava.

**Raportointi:** Tavoitteen luonteen mukaista raportointia.

**Tavoite:** Eri osatekijöille olisi määritettävä tunnukset, joiden kehitystä voisi seurata. Muutoin tavoite ei ole riittävästi vastuullistava.

**Raportointi:** Tavoitteen luonteen mukaista raportointia.

**Tavoite:** Eri osatekijöille olisi määritettävä tunnukset, joiden kehitystä voisi seurata. Muutoin tavoite ei ole riittävästi vastuullistava.

**Raportointi:** Tavoitteen luonteen mukaista raportointia.

**Tavoite:** Eri osatekijöille olisi määritettävä tunnukset, joiden kehitystä voisi seurata. Muutoin tavoite ei ole riittävästi vastuullistava.

**Raportointi:** Tavoitteen luonteen mukaista raportointia.

Talousarvioesitys 2008	
	Raportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa
	Raportointi tiliviraston tilinpäätöksessä
	Arvio

### Oikeusturva

Oikeusturvapolitiikan yhteiskunnallisena vaikuttavuustavoitteena on oikeusolollaan ennustettava yhteiskunta, jonka jäsenten oikeudet ja velvollisuudet toteutuvat yhdenvertaisella tavalla.

**Ei raportointia** valtion tilinpäätöskertomuksessa selkeästi yksilöitynä tähän tavoitteeseen. Käräjäoikeuksien tuomiopiirien kehittämistä selvittänyt työryhmä päätyi esittämään maantapohjaisia käräjäoikeusverkostoa, joka muodostuisi 25 käräjäoikeudesta. Ministeriönsä viimeisteltiin asetus käräjäoikeuksien lukumäärästä ja valtioneuvoston asetus annettiin 12.6.2008. Sen mukaan käräjäoikeuksia on 1.1.2010 lukien 27. Vuoden 2009 aikana yhdistyy hallinnollisesti 18 oikeusaputoimistoa. Laki autoverolain muuttamisesta (267/2008) tuli voimaan 1.5.2008. Lain muutoksen myötä autoveroaasioita koskevat valitukset ohjautuvat nyt kaikkiin hallinto-oikeuksiin.

*Tiliviraston tilinpäätös sisältää lisää vastaavansisältöistä tämän tavoitteen raportointia.*

**Ei raportointia** valtion tilinpäätöskertomuksessa selkeästi yksilöitynä tähän tavoitteeseen. Taulukkomuodossa on esitetty käsittelyaikajatietoja.

*Ei raportointia.*

Tavoitteena on, että oikeuslaitosta kohtaan tunnettu luottamus nousee 70 %:iin edellisen mittauksen 66 %:sta.

Tavoitteena on lyhentää jonotus- ja käsittelyaikoja, vähentää tuomioistuimissa yli 12 kuukautta vireillä olleiden asioiden määrää sekä supistaa alueelliset käsittelyaikaerot hovioikeuksissa ja hallinto-oikeuksissa enintään neljään kuukauteen vuonna 2008.

Yleisissä tuomioistuimissa talousarvioesityksessä asetetut käsittelyaikatavoitteet pääosin toteutuivat. Hovioikeuksissa ja työtuomioistuimissa käsittelyaikatavoitteet saavutettiin. Sen sijaan hallintotuomioistuimissa käsittelyaikatavoitteista jäätin.

Tuomioistuimissa on panostettu vanhoihin, yli vuoden vireillä olleisiin asioihin ja tulokset ovat hyviä, vaikka hallinto-oikeuksille talousarvioesityksessä asetettu tavoite ei aivan toteutunutkaan.

Hovioikeuksissa käsittelyaikaerojen supistuminen neljään kuukauteen ei onnistunut, kun ruuhkautuneessa Turun hovioikeudessa käsittelyaika piteni lähes kahdella kuukaudella, ja kun taas Kouvolan hovioikeudessa käsittelyaikaa onnistuttiin edelleen lyhentämään. Hallinto-oikeuksien alueellinen käsittelyaikaero sen sijaan supistui tavoitteeksi asetettua pienemmäksi.

*Katso numeeriset arvot Taulukko 3/3.*

Tavoitteena on myös lyhentää asioiden kokonaiskestoa tehostamalla seurantaa käsitellyn kaikissa vaiheissa alkaen esitutkimasta ja mukaan lukien syyteharkinta sekä tuomioistuinkäsittelyä.

Vakuutusoiden ruuhkaantumisen taustalla ja pitkistä käsittelyajoista kansalaisille aiheutuvia ongelmia vähennetään.

Tavoitteena oli lyhentää asioiden kokonaiskestoa tehostamalla seurantaa käsitellyn kaikissa vaiheissa alkaen esitutkimasta ja mukaan lukien syyteharkinta sekä tuomioistuinkäsittelyä. Tietojen poimintaa eri tietojärjestelmistä ollaan kehittämässä ja tarvittava raportointi asioiden kokonaiskestosta saadaan aikaiseksi vuoden 2009 aikana.

Vuodesta 2007 käsitellyn jonkin verran lyheni pitkään ruuhkautuneena olleiden vakuutusoiden vakuutusoiden. *Katso numeeriset arvot Taulukko 3/3.*

**Tavoite:** Tavoite on varsin yleinen. Toimijan oman osuuden esilletuominen todellisiin vaikutuksiin on erittäin vaikeaa. Tämä ylätason tavoite edellyttäisi lukuista siihen kykytyviä alemman tason todellisia tulostavoitteita.

**Raportointi:** Kerrotaan yksittäisistä kehittämissuunnitelmista. Ei ole asianmukaisia raportointia laajan vaikuttavuustavoitteeseen.

**Tavoite:** Olisi esitettävä tunnuslukuina ja aikasarjana.

**Raportointi:**

**Tavoite:** Varsin selkeä yleistä näkemystä lähestyvä mittari. Soveltuu pitkän aikavälin trendien arviointiin, ei ole erityisen hyvä tulostavoitte. Tulkinassa täytyy olla varovainen.

**Raportointi:** Pääluokan tavoitteista tulisi raportoida.

**Tavoite:** Varsin selkeitä tavoitteita. Tavoitteiden esittäminen numeerisesti yhdistettynä aikasarjaan olisi tarpeen.

**Raportointi:** Tavoitteen luonteeseen nähden varsin asianmukaisia raportointia.

**Tavoite:** Tavoite on liian yleinen. Kokonaiskestolle olisi esitettävä selkeä tunnusluku ja siihen liittyvä aikasarja.

**Raportointi:** Varsin selkeää raportointia asioiden tilasta. Välttämättä seurattava asia.

**Tavoite:** Olisi esitettävä selkeitä tunnuslukuja ja niihin liittyviä aikasarjoja. **Raportointi:** Liian epämääräinen teksti.

Talousarvioesitys 2008	Raportointi tiliviraston tilinpäätöksessä Raportointi tiliviraston tilinpäätöksessä	Arvio
------------------------	--	-------

### Kriminaalipolitiikka

Kriminaalipolitiikan yhteiskunnallisena vaikuttavuustavoitteena on rikollisuuden ja siitä aiheutuvien kustannusten vähentäminen.

Oikeusministeriön hallinnonalalla erityisiä painopistealueita ovat väkivaltarikollisuuden ja uusintarikollisuuden vähentäminen sekä rikosvastuun nykyistä joutuisampi toteuttaminen.

Tavoitteena on, että vuonna 2006 toteutetussa kansallisessa uhritutkimuksessa havaittu suomalaisten kokeman väkivallan ja toisaalta väkivallan uhriksi joutumisen pelon vähentyminen jatkuu ja että vähentämisen voidaan myös luotettavasti toteuttaa.

Ensikertaisten vankien uusintarikollisuuden vähentämistä koskevana tavoitteena on, että viiden vuoden kuluessa vapautumisesta vankilaan palaavien määrä vähenee vuoden 2005 35 %:n tasolta 32 %:iin vuonna 2011.

*Esitetty taulukkomuodossa polllisin tietoon tulleiden rikosten määrään kehitys vuosina 2003–2008 rikostyyppittäin jaoteltuna.*

Useassa rikoslajissa poliisin tietoon tulleiden tekojen määrä lisääntyi vuonna 2007 ja kääntyi taas laskuun vuonna 2008. Joissakin rikoksissa, kuten törkeissä huumausainerikoksissa ja huumausaineiden käyttörikoksissa vaihtelun selityksenä on muuttunut viranomaispanostus. Ilmoitusalttiuden kasvaminen puolestaan selittää ne pahoinpitelyrikosten määrän lisääntymisen, kun käytettävissä olevat uhritutkimusten tiedot kertovat näiden rikosten vähentyneen ainakin vuoteen 2006 asti. Merkittävin yksittäisen rikoslajin muutos tarkastelejaksoilla on ollut varkauksien väheneminen lähes kolmanneksella. Vaikka näpistysten määrän lisääntyminen kaventaakin muutosta, myös nettovähennys on ollut lähes 20 000. Vuosien 2007 ja 2008 henkilölukuja nostavat osaltaan Jokelan ja Kauhajoen koulusurmat.

Rikoksensortijuntaneuvosto on toteuttanut väkivallan vähentämishajotelmaa, jonka tulokset ovat arviointivaiheessa.

Rikosvahinkokorvaukset sekä syyttömästi vangituille ja tuomituille maksettavat korvaukset olivat 11,7 milj. euroa (v. 2006 11,2 milj. euroa, v. 2007 11,1 milj. euroa), joten arviomäärärahan ylitstarve oli 0,75 milj. euroa.

Rikoksensortijuntaneuvosto on toteuttanut väkivallan vähentämishajotelmaa, jonka tulokset ovat arviointivaiheessa. Vuositasolla muutokset ovat pieniä, eikä vuosittaisia tietoja ole saatavissa. Uhritutkimusten mukaan väkivaltaa kokeneiden osuudet 15–64 -vuotiaassa väestössä ovat vähentyneet aikavälillä 2003–2006. Naisten kokema työpaikkaväkivalta on vähentynyt selvästi aikavälillä 1997–2006, mutta naisten kokema työpaikkaväkivalta on lisääntynyt selvästi. Lapsiin kohdistettu kuritusväkivalta on nopeasti ja johdonmukaisesti vähentynyt. Sen sijaan 12 vuotta täyttäneisiin lapsiin ja alle 25-vuotiaisiin nuoriin kohdistuu muuta väkivaltaa enemmän kuin vanhempiin ikäryhmiin.

*Esitetty taulukkomuodossa rangaistusten täytäntöönpanon tavoitteet ja tulokset.*

Rangaistusajan suunnitelma tehtiin edellistä vuotta useammalle vuoden 2008 aikana rangaistuksensa aloittaneelle rangaistusvangille. Suunnitelmallista työtä kohdistettiin erityisesti vankeusvangeille, joista 88 prosentille tehtiin rangaistusajan suunnitelma. Riski- ja tarvearvioon perustuva rangaistusajan suunnitelma tehtiin viidesosalle vankeusvangeista. Rangaistusvankeja saatiin aktivoitua toimintaan edellistä vuotta enemmän, vaikka tavoitteeseen ei vielä päästy. Aktiivisuusprosenttia laskivat mm. rakennushankkeet, joiden vuoksi työpaikkoja jäi pois käytöstä. Myös talouden sopeuttamistoimista johtuvat katkokset työtöiminnassa vähensivät aktiivitoimintoihin osallistumismahdollisuuksia. Toiminta- ja päihdeohjelmien osuutta ei saatu kasvatettua tavoitteen mukaiselle tasolle mm. ohjaajapulan vuoksi.

**Tavoite:** Tavoite on varsin yleinen. Toimijan oman osuuden esilletuomien todellisiin vaikutuksiin on erittäin vaikeaa. Tämä yfätason tavoite edellyttäisi lukusia siihen kytkettyviä alemman tason todellisia tulostavoitteita ja niihin liittyviä tunnuslukuja.

**Raportointi:** Varsin selkeää kehityksen kuvausta osasta tavoitekokonaisuutta. Toimijan oman osuuden vaikuttavuuden selvittäminen tulisi olla keskeisenä huomion kohteena.

**Tavoite:** Toimijan oman osuuden esilletuomien todellisiin vaikutuksiin on vaikeaa. Sinällään toimialueen keskeinen seurattava tunnusluku.

**Raportointi:** Viraston tilinpäätöksessä osin varsin hyvääänkin raportointia tilanteen yleisestä kehityksestä.

**Tavoite:** Varsin hyvä yleisen tason mittari toimialueen olennaisesta asiasta. Tämä yfätason tavoite edellyttäisi lukusia siihen kytkettyjä alemman tason vuositason tulostavoitteita ja niihin liittyviä tunnuslukuja.

**Raportointi:** Kerrotaan aihepiiriin liittyvistä toimista. Tavoitteen lopullisesta toteutumisesta voi raportoida vasta tavoitejakson päätyttyä. Toki sitä olisi mahdollista kuvata myös tavoitejakson aikana prosenttiluvuilla.

Talousarvioesitys 2008			Arvio
Raportointi valtion tilinpäättökertomuksessa			
Raportointi tiliviraston tilinpäätöksessä			

### Maksuhäiriöpolitiikka

Maksuhäiriöpolitiikan (luku 25.20) yhteiskunnallisena vaikuttavuustavoitteena on maksuhäiriömerkintäisten henkilöiden määrän vähentyminen nykyisestä 307 000 alle 300 000 henkilöön.

*Esitetty taulukko ulosottovelallisten määrästä vuosina 1988–2008.*

Ulosottovelallisten määrä on 1990-luvun lamavuosien jälkeen melko tasaisesti laskenut. Vähenneminen johtuu sekä hyvästä taloudellisesta kehityksestä että lainsäädäntötoimista, joilla on pyritty helpottamaan velallisten asemaa. Velallisen asemaan vaikuttavia lainsäädäntötoimia ovat olleet muun muassa vuonna 1993 voimaan tullut velkajärjestely- ja yrityssaneerauslain-säädäntö, lakisääteisen velkaneuvonnan käynnistäminen, velan määräaikainen ulosottokelpoisuus ja maaliskuusta 2008 alkaen velan lopullinen vanhentuminen asteittain, kuluttajasaatavien perinnälle säädetty taksat, pitkäkestoisessa ulosotossa olevien henkilöiden valtiolle maksettavien ulosottomaksujen alentaminen, velallisen suojaisuuden korottaminen ja velalliseksi myönnettävien vapaakuukausien lisääminen.

Vuonna 2008 alkanut maailmantalouden näkymien jyrkkä heikentyminen tulee lisäämään maksuhäiriöiden ja ulosottovelallisten määrää. Talouskriisin vaikutus näkyy ulosottolaitoksessa viiveellä, mutta ei vielä vuoden 2008 toiminnassa.

Pikaluottojen tarjonnassa esiintyneiden ongelmia ja epäkohtien poistamista valmistellut työryhmä luovutti 11.11.2008 mietintönsä, joka on lausunnolla.

Harmaan talouden torjumiseksi erikoisperintään otettiin käsiteltäväksi 83 miljoonaa euroa. Ulosoton erikoisperinnän vahvistamiseen ei ollut taloudellisia mahdollisuuksia, joten toiminta jatkui entisessä laajuudessaan. Ulosoton erikoisperinnän tulos oli 15,2 (vuonna 2006 9,1 ja vuonna 2007 26,6) miljoonaa euroa.

*Tiliviraston tilinpäätös sisältää lisää vastaavansisältoistä tämän tavoitteen raportointia.*

702 milj. euroa.

Luottotappioiden torjunnassa vaikuttavuustavoitteena on tilittää hakijoille 640 miljoonaa euroa (vuoden 2006 toteutuma 653 milj. euroa, vuoden 2007 arvio 640 milj. euroa), vaikka velallisten suojaosuutta on nostettu ja yksityisoikeudellisten saatavien vanhentuminen vähentää perintätulosta maaliskuusta 2008 alkaen.

**Tavoite:** Toimijan oman osuuden esilletuominen todellisiin vaikutuksiin on erittäin vaikeaa.

**Raportointi:** Kuvataan aihepiiriin liittyvää yleistä kehitystä. Taulukko ulosottovelallisten määrästä on ajanjaksoltaan hyvä. Mikä on hallinnon toimijoiden panoksen vaikutus kehitykseen?

**Tavoite:** Volyymitavoite on varsin selkeä. Sen voisi suhteuttaa käytettyyn resurssiin tai yhdistää muutoin tehokkuustavoitteeseen.

**Raportointi:** Tavoitteen mukainen raportointi.



Talousarvioesitys 2008	Raportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa	Arvio
	Raportointi tiliviraston tilinpäätöksessä (TV 150)	

25.01. Yhteensä 997 242804 000 €, josta hallinnonalan arvonlisämenot 40 000 000 €

Luvun selvitysosassa ministeriön toiminnalleen asettamat alustavat tulostavoitteet.

#### Demokratia, perus- ja ihmisoikeudet ja Euroopan oikeudellinen kehittäminen

Toteutetaan perustuslain seuranta tutkimus, käynnistetään vaalijärjestelmän uudistus sekä siihen liittyen arvioidaan välittömän demokratian kehittämistarve.

Perustuslain toivuutta ja kehittämistarvetta pohdittu perustuslaki 2008 -työryhmä luovutti muistionsa lokakuussa 2008. Valtioneuvosto asetti 30.10.2008 komitean valmistelemaan tarpeelliset muutokset Suomen perustuslakiin työryhmän muistion pohjalta. Komitean toimikausi päättyi 30.9.2009.

Oikeusministeriö asetti vuonna 2007 toimikunnan, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus eduskuntavaalien vaalijärjestelmän uudistamiseksi ja eräiden vaalijakohtien muuttamiseksi hallitusohjelman linjausten mukaisesti. Toimikunta luovutti mietintönsä huhtikuussa 2008, minkä jälkeen mietintö lähetettiin lausunnolle. Asia on jatkovalmistelussa.

Yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamista valmistellut toimikunta jätti välimietintönsä tammikuussa 2008. Toimikunnan toimikausi päättyi 31.10.2009.

HE 3/2008 vp valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi annettiin eduskunnalle helmikuussa 2008. Esityksen eduskuntakäsittely jatkuu.

EU:n perussopimusjärjestelmän kehittämisessä tavoitteena on edistää perusoikeussuojaa, avoimuutta ja hyvän hallinnon periaatteiden vakiinnuttamista unionin toiminnassa.

Komissio antoi ehdotuksen EU:n asiakirjojen julkisuutta koskevan ns. avoimuusasetuksen uudelleen laatimiseksi huhtikuussa 2008. Neuvotteleissa on pyritty vaikuttamaan muihin jäsenvaltioihin ja Euroopan parlamenttiin, jotta haitallisimmat muutosehdotukset saataisiin torjuttua. Oikeusministeriö järjesti joulukuussa 2008 yhdessä eduskunnan kanssa Brysselissä seminaarin ehdotuksesta.

Kertomusvuonna on osallistuttu Lissabonin sopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevan hallituksen esityksen (HE 23/2008) valmisteluun.

**Tavoite:** Kerrotaan toiminnasta ja toimenpiteistä, ei ole varsinainen tuloksellisuuteen vastuullistava tulostavoite.

**Raportointi:** Tavoitteen luonteen mukaisesti kerrotaan tapahtuneista toimenpiteistä ja niiden käsitteilyvaiheesta. Toimien vaikuttavuutta ei pyritä tuomaan esiin.

**Tavoite:** Kerrotaan toiminnasta ja toimenpiteistä, ei ole varsinainen tulostavoite.

**Raportointi:** Tavoitteen luonteen mukaisesti kerrotaan tapahtuneista toimenpiteistä ja niiden käsitteilyvaiheesta. Toimien vaikuttavuutta ei pyritä tuomaan esiin.

**Tavoite:** Tavoitteet ovat liian yleisiä. Toimintaa vastuullistavat konkreettiset tavoitteet olisi kyettävä asettamaan.

**Raportointi:** Tavoitteen luonteen mukaisesti kerrotaan tapahtuneista toimenpiteistä. Toimien vaikuttavuutta ei pyritä tuomaan esiin.

Talousarvioesitys 2008		Arvio
<b>Raportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa</b> <b>Raportointi tiliviraston tilinpäätöksessä (TV 150)</b>		

### Säädosvalmistelun laatu

Käynnistetään paremman sääntelyn toimintaohjelma, perustetaan oikeusministeriön johtama paremman sääntelyn ministeriryhmä ja paremman sääntelyn neuvottelukunta. Tarkoituksena on ottaa käyttöön lainsäädäntösuunnitelman menettely.

Lainsäädäntösuunnitelman arviointia hallituskauden puolivälissä on valmisteltu paremman sääntelyn ministeriryhmän ja neuvottelukunnan linjausten mukaisesti. Vuoden 2008 alussa asetettu valtioneuvoston säädosvalmistelun kehittämistyöryhmä on jatkanut ministeriöiden välistä yhteistyötä valtioneuvoston hyvän säädösvalmistelukulttuurin luomiseksi.

Vaikutusten arviointiin tukemiseksi on järjestetty koulutusta ja perustettu vaikutusten arvioinnin asiantuntijajaosto. Valtioneuvoston verkkopalvelu Senaattoriin on perustettu säädosvalmisteluosio, joka sisältää tietoa ja ohjeita säädosvalmistelijoille.

*Esitetty taulukossa:*

84,6 %  
64,5 %  
14

Oikeusministeriön laintarkastuksen kattavuustavoite on, että hallituksen lakiesityksistä vähintään 80 % ja valtioneuvoston asetuksista vähintään 70 % tarkastetaan. Tarkastuksen joutuisuus-tavoite on 15 päivää.

Vaikutetaan siihen, että ministeriöt ottavat lainvalmistelutyönsä aikatauluk-sessa huomioon säädösehdotusten kääntämiseen ja tarkastuttamiseen tarvittavan ajan.

### Oikeusturva

Oikeusturvan saatavuuden parantamiseksi ja oikeuslaitoksen toimintakyvyn lisäämiseksi jo aloitettuja välttämättömiä rakenteellisia uudistuksia nopeutetaan.

Valmistellaan käräjäoikeusverkoston uudistamista 25—30 maakunnallisen ja muutamien niitä tukevien sivukanslioiden varaan.

Riidattomia saatavia koskevien asioiden käsittelyä sähköistetään ja keskittetään käräjäoikeuteen viimeistään käräjäoikeusverkoston kehittämisen yhteydessä.

Vaikutusten arviointiin tukemiseksi on järjestetty koulutusta ja perustettu vaikutusten arvioinnin asiantuntijajaosto. Valtioneuvoston verkkopalvelu Senaattoriin on perustettu säädosvalmisteluosio, joka sisältää tietoa ja ohjeita säädosvalmistelijoille.

Vaikutusten arviointiin tukemiseksi on järjestetty koulutusta ja perustettu vaikutusten arvioinnin asiantuntijajaosto. Valtioneuvoston verkkopalvelu Senaattoriin on perustettu säädosvalmisteluosio, joka sisältää tietoa ja ohjeita säädosvalmistelijoille.

Vaikutusten arviointiin tukemiseksi on järjestetty koulutusta ja perustettu vaikutusten arvioinnin asiantuntijajaosto. Valtioneuvoston verkkopalvelu Senaattoriin on perustettu säädosvalmisteluosio, joka sisältää tietoa ja ohjeita säädosvalmistelijoille.

*Esitetty taulukossa:*

84,6 %  
64,5 %  
14

Valtioneuvoston verkkopalvelu Senaattoriin on perustettu säädosvalmisteluosio, joka sisältää tietoa ja ohjeita säädosvalmistelijoille.

*Ei raportointia valtion tilinpäätöskertomuksessa.*  
*Katso alla.*

**Tavoite:** Kerrotaan toiminnasta ja toimenpiteistä, ei ole varsinaisen tuloksellisuuteen vastuullistava tulos-tavoite.

**Raportointi:** Kuvataan valmistelun tilannetta ja toimintaperiaatteita. Kerrotaan toiminnasta ja toimintaperiaatteista. Ei ole tuloksellisuuden kuvausta vaikuttavuus-tavoitteena toteutumisesta. Tavoitteen laatuun suhteutettuna varsin asiallista raportointia.

**Tavoite:** Varsin selkeitä numeerisia tavoitteita, joista kuitenkin puuttuu riittävä laadullinen velvoite.

**Raportointi:** Varsin selkeä tunnustuslukuun toteutettu raportointi.

**Tavoite:** Lähinnä toiminnan ja toimintaperiaatteiden kuvausta. Konkreettinen vaikutuksen tavoittelu puuttuu.

**Raportointi:** Raportointi on varsin yleistä. Ei kata koko tavoitetta.

**Tavoite:** Tavoite on liian yleisellä tasolla. Toimintaa vastuullistavat konkreettiset tavoitetasot olisi kyettävä asettamaan.

**Raportointi:**

**Tavoite:** Kerrotaan toiminnasta ja toimenpiteistä, ei ole varsinaisen tulostavoite.

**Raportointi:** Tavoitteen laatuun suhteutettuna hyvää raportointia.

**Tavoite:** Kerrotaan toiminnasta ja toimenpiteistä, ei ole varsinaisen tulostavoite.


**Raportointi:** Tavoitteen luonteen mukaisesti kerrotaan tapahtuneesta toiminnasta. Toimien vaikuttavuutta ei pyritä tuomaan esiin.

*Ei raportointia valtion tilinpäätöskertomuksessa.*

Käräjäoikeuksien tuomiojärjestelmän kehittämistä selvittänyt työryhmä päätyi esittämään maakuntapohjaista käräjäoikeusverkostoa, joka muodostuisi 25 käräjäoikeudesta. Ministeriössä viimeisteltiin asetus käräjäoikeuksien lukumäärästä ja valtioneuvoston asetus annettiin 12.6.2008. Sen mukaan käräjäoikeuksia on 1.1.2010 lukien 27.

*Ei raportointia valtion tilinpäätöskertomuksessa.*

Asetettiin työryhmä laatimaan ehdotus tiedoksiantojen tehostamiseksi oikeudenkäynnissä erityisesti riidattomissa velkomusasioissa. Työryhmän määräaika päättyi 31.3.2009. Asetettiin myös työryhmä laatimaan ehdotus riidattomien velkomusasioiden käsittelyn kehittämiseksi. Työryhmä antaa ehdotuksen HE:ksi toukokuussa 2009. Työryhmän määräaika päättyi 31.12.2009.

Talousarvioesitys 2008	 Raportointi valtion tiilinpäätöskertomuksessa Raportointi tiliviraston tiilinpäätöksessä (TV 150)	Arvio
<b>Oikeusturva</b> (jatkuu) Valmistellaan kinteistöjen kirjaamisasioiden siirto Maanmittauslaitokselle.	<i>Ei raportointia valtion tiilinpäätöskertomuksessa.</i> Siirtoa koskeva valmistelu on edennyt pitkälle vuoden 2008 aikana.	<b>Tavoite:</b> Kerrotaan toiminnasta ja toimenpiteistä, ei ole varsinainen vaikuttavuuteen vastuullistava tulostavoite. <b>Raportointi:</b> Aivan liian yleistä ollakseen asianmukaisia tuloksellisuuden kuvausta.
Kehitetään käräjäoikeuksien työvärien arviointimenetelmiä.	<i>Ei raportointia valtion tiilinpäätöskertomuksessa.</i> Oikeusministeriön asettama yleisten tuomioistuinten asianhallinnan kehittämistä pohiiva työryhmä arvioi järjestelmien kehittämistarpeita muun muassa tietojen siirtämiseksi eri asianhallintajärjestelmien välillä. Keskeisenä tehtävänä on myös laatia työ määrää kuvaavat mittarit. Työryhmän määräraika päättyy 31.12.2009. Mittareiden taustatekijöiden luotettavuuden lisäämiseksi tilastotietokantaan on määritetty raportteja, joiden perusteella käräjäoikeudet voivat tarkistaa diaarissa mahdollisesti olevia epäloogisia merkintöjä.	<b>Tavoite:</b> Kerrotaan toiminnasta ja toimenpiteistä, ei ole varsinainen tulostavoite. <b>Raportointi:</b> Tavoitteen laatuun suhteutettuna hyvää raportointia.
Annetaan esitys oikeusapulain muuttamisesta.	<i>Ei raportointia valtion tiilinpäätöskertomuksessa.</i> Elokuussa 2008 annettiin hallituksen esitys oikeusapulain muuttamisesta (HE 103/2008 vp). Lakiesitys hyväksyttiin ja laki tulee voimaan 1.12.2009. Valtioneuvoston asetus oikeusavun palkkioperusteista (290/2008) tuli voimaan 1.6.2008.	<b>Tavoite:</b> Kerrotaan aiotusta toimenpiteestä. Mitä vaikutuksia sillä tavoitellaan? <b>Raportointi:</b> Tavoitteen luonteen mukaisesti kerrotaan tapahtuneesta toiminnasta. Toimien vaikuttavuutta ei pyritä tuomaan esiin.
Lisäksi tarkistetaan valtioneuvoston asetuksessa säädettyjä oikeusavun palkkioperusteita, muutetaan valtioneuvoston asetusta oikeusavusta sekä kehitetään sähköistä asiointia.	<i>Ei raportointia.</i>	<b>Tavoite:</b> Kerrotaan toiminnasta ja toimenpiteistä, ei ole varsinainen toiminnan vaikuttavuuteen vastuullistava tulostavoite. <b>Raportointi:</b>
Jatketään hallinnon oikeisuvaatimusten menetelyn kehittämistä oikeusturva-keinona.	<i>Ei raportointia valtion tiilinpäätöskertomuksessa.</i> Oikeisuvaatimustoimikunta luovutti mietintönsä marraskuussa 2008. Mietintö on lausunnolla. Hallintolainkäyttötoimikunnan ns. passiivisuustyöryhmä jätti ehdotuksensa syyskuussa 2008. Mietinnöstä saadun lausuntopalautteen pohjalta päätetään jatko toimista.	<b>Tavoite:</b> Kuvataan toimintaa. Ei ole varsinaisesti tulostavoite. <b>Raportointi:</b> Tavoitteen luonteen mukaisesti kerrotaan tapahtuneesta toiminnasta. Toimien vaikuttavuutta ei pyritä tuomaan esiin.
Käynnistetään lainvalmisteluhanke, jonka tarkoituksena on kehittää hallintolainkäytön oikeuskeinoja ja menetelyä koskevaa sääntelyä.	<i>Ei raportointia valtion tiilinpäätöskertomuksessa.</i> Katso yllä.	<b>Tavoite:</b> Kerrotaan toiminnasta ja toimenpiteistä, ei ole varsinainen toiminnan vaikuttavuuteen vastuullistava tulostavoite. <b>Raportointi:</b>
Niin ikään tarkoitus on tarkistaa julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmää ja uhkasakkolainsäädäntöä.	<i>Ei raportointia valtion tiilinpäätöskertomuksessa.</i> Asiaa valmistellut työryhmä luovutti periaatemietintönsä lokakuussa 2008, minkä jälkeen ehdotus on ollut lausunnolla. Valmistelua on jatkettu mietinnön ja siitä saadun lausuntopalautteen pohjalta.	<b>Tavoite:</b> Kerrotaan toiminnasta ja toimenpiteistä, ei ole varsinainen toiminnan vaikuttavuuteen vastuullistava tulostavoite. <b>Raportointi:</b> Tavoitteen luonteen mukaisesti kerrotaan tapahtuneesta toiminnasta. Toimien vaikuttavuutta ei pyritä tuomaan esiin.

Talesarvioesitys 2008	Arvio
<b>Raportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa</b>	
<b>Raportointi tiliviraston tilinpäätöksessä (TV 150)</b>	

### Oikeusturva (jatkuu)

Kehitetään menettelyjä ja toimintatapoja vakuutus oikeudessa.

*Ei raportointia valtion tilinpäätöskertomuksessa.*

Vakuutus oikeuden toiminnan kehittämiseksi asetettiin työryhmä 10.4.2008, jonka toimikausi päättyi kesäkuussa 2009.

**Tavoite:** Tavoite on aivan liian yleinen. Kehittämistyön vaikuttavuus olisi tavoitteistettava konkreettisesti.

**Raportointi:** Tavoitteen luonteen mukaisesti kerrotaan tapahtuneesta toiminnasta. Toimien vaikuttavuutta ei pyritä tuomaan esiin.

Hovioikeuksien toiminnan tehostamiseksi hallitus antaa eduskunnalle esityksen hovioikeuksissa noudatettavaksi muutoksenhaakulupajärjestelmäksi.

*Ei raportointia valtion tilinpäätöskertomuksessa.*

Toimikunta antoi mietintönsä oikeusministeriölle 17.6.2008. Siinä ehdotetaan otettavaksi käyttöön jatkokäsittelyjärjestelmä. Mietinnöstä järjestettiin laaja lausuntokierros ja saaduista lausunnoista on laadittu lausuntotiivistelmä. HE:n antaminen on siirretty vuoden 2009 puolelle.

**Tavoite:** Kuvataan toimintaa. Ei ole varsinaisesti tulostavoite.

**Raportointi:** Tavoitteen luonteen mukaisesti kerrotaan tapahtuneesta toiminnasta. Toimien vaikuttavuutta ei pyritä tuomaan esiin.

### Kriminaalipolitiikka

Väkivaltarikollisuuden vähentämiseksi toteutetaan valtion viranomaisten, kuntien ja muiden tahojen laaja-alaisena yhteistyönä vuoden 2008 loppuun jatkuvaa väkivallan vähentämishjelmaa.

*Ei raportointia valtion tilinpäätöskertomuksessa.*

Rikoksentorjuntaneuvosto on toteuttanut väkivallan vähentämishjelmaa, jonka tulokset ovat arviointivaiheessa. Vuositasolla muutokset ovat pieniä, eikä vuosittaisia tietoja ole saatavissa. Uhrityömuuten mukaan väkivaltaa kokeneiden osuudet 15 – 64 -vuotiaassa väestössä ovat vähentyneet aikavälillä 2003 – 2006. Naisten kokema katuja lähisuuhdeväkivalta on vähentynyt selvästi aikavälillä 1997 – 2006, mutta naisten kokema työpaikkaväkivalta on lisääntynyt selvästi. Lapsiin kohdistettu kuritusväkivalta on nopeasti ja johdonmukaisesti vähentynyt. Sen sijaan 12 vuotta täytäneisiin lapsiin ja alle 25—vuotiaisiin nuoriin kohdistuu muuta väkivaltaa enemmän kuin vanhempiin ikäryhmiin.

*Ei raportointia valtion tilinpäätöskertomuksessa.*

Uusintarikollisuuden vähentämistavoitetta täsmentämistä edesauttava seurantatieto ei valmistunut vuonna 2008, vaan asiaa on tarkennettu Rikosseuraamusvirastolle vuoden 2009 tulostavoitteissa. Edellytyksiä suunnitelmallisen vankeusprosessin toteuttamiselle paransivat jossain määrin muun muassa sijoittajayksiköhenkilöstön kasvu, toimintatapojen kehittyminen ja vankilohenkilökunnan osaaneminen kehittämisenä. Monet keskeiset tulostavoitteet jäivät kuitenkin toteutumatta tai toteutuivat vain osittain resurssien niukkuudesta johtuen. Riski- ja tarvearvioon perustuvat rangaistusajan suunnitelmat laadittiin vain osalle yli kuuden kuukauden rangaistukseen tuomitusta. Jonkinasteinen rangaistusajan suunnittelu kuitenkin on tehty valtaosalle vankeusvangeista. Uusintarikollisuuden vähentämiseen tähtäävien ohjelmien järjestämisessä Vankeinhoitolaitos ei täysin saattanut tulostavoitteitaan.

**Tavoite:** Toiminnan ja toimintaperiaatteiden kuvausta. Ei ole tulostavoite.

**Raportointi:** Tavoitteen laatuun suhteutettuna varsin hyvää raportointia.

**Tavoite:** Kerrotaan toiminnasta. Ei ole varsinaisesti tulostavoite. Toimijan omien toimien vaikuttavuus ohjelmakokonaisuudessa olisi tavoitteistettava konkreettisesti.

**Raportointi:** Raportoinnin toteuttaminen ja aikataulu tulisi olla keskeinen osa tavoitteiden asettamisprosessia. Muutoin tavoitteelta puuttuu konkreettinen ohjaava vaikutus.

Talousarvioesitys 2008	Arvio
<b>Raportointi valtion tilinpäättökertomuksessa</b>	
<b>Raportointi tiliviraston tilinpäättökessä (TV 150)</b>	

### Kriminaalipoliittikka (jatkuu)

Seuraamusjärjestelmän vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden parantamiseksi lisätään elektronisen valvonnan käyttöä eri seuraamusten toimeenpanon tukena ja soveltuvin osin lyhyiden vankeusrangaistusten sijasta, vähennetään minimiin vankeuden käyttämisen sakon muuntorangaistuksena

*Ei raportointia valtion tilinpäättökertomuksessa.*

Työryhmän ehdotukset ovat olleet lausuntokierroksella ja lausuntoivivielmä on valmistunut. Hallituksen esityksen valmistelu on jatkunut lausuntojen pohjalta. Jatkovalmistelussa selvitetään valvontarangaistuksen käyttöalan laajentamista siten, että rangaistus voitaisiin määrätä enintään kahdeksan kuukauden vankeusrangaistuksen sijasta. Myös mahdollisuus suorittaa valvontarangaistus päihdeongelmallisille tarkoitettussa laitoksessa on selvittävänä. Lisäksi selvitetään sähköisen valvonnan käyttöä avolaitoksissa, vapauttamisyksiköissä ja valvotussa koepaapaudessa.

*Ei raportointia valtion tilinpäättökertomuksessa.*

Asiaa on valmisteltu yhteistyössä Kriminaalihuoltolaitoksen kanssa. Esitysluonnoksesta on hankittu yhteistyötahojen lausunnot. Lisäksi Suomen Kuntaliiton kanssa on selvitetty, mitä mahdollisia lisäkustannuksia esitykseen liittyvän sosiaaliselvitysmenettelyn käyttöönotto aiheuttaisi kunnille. Hallituksen esitys on tarkoitettu antaa huhtikuussa 2009.

Vankeinhoitolaituksen laitoskantaa koskevat investointisuunnitelmat tarkistetaan mm. vankimäärän kehitys ja toiminnalliset muutokset huomioita ottaen.

*Ei raportointia valtion tilinpäättökertomuksessa.*

Rikosseuraamusalan kehittämishankkeen yhteydessä Rikosseuraamusvirasto on tehnyt vuonna 2008 mittavan selvityksen Vankeinhoitolaituksen laitoskannan kehittämisen vaihtoehtoja ottaen huomioon muun muassa vankimäärän kehitys, alueellinen väestökehitys, vankiloitoiden nykytilanne, laitosten kunto ja investointitarpeet sekä mahdollisuudet lisäpaikkoihin. Suunnitelman perusratkaisut on hyväksytty hallituksen neuvottelussa joulukuussa 2008 ja iltakoulussa tammikuussa 2009. Toteutettavan uuden aluemallin lähtökohdista laaditaan vuonna 2009 vankiloitoiden perusrakennuksia koskeva tarkempi suunnitelma.

*Ei raportointia valtion tilinpäättökertomuksessa.*

Lakiin rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta (135/2001) on tehty keskusvirastotason yhdistämisen vaatimat muutokset. Rikosseuraamusalan kehittämishojelman etenemistä on tuettu erityisesti ministerin asettaman seurantaryhmän toimesta. Kriminaalipoliittisen osaston osastopäällikkö on nimetty myös hankkeen ohjausryhmän jäseneksi. Tulossopimuksessa on sovittu Rikosseuraamusviraston tehtävistä.

*Ei raportointia valtion tilinpäättökertomuksessa.*

Rikosuhripäivityksen toiminnan valtakunnallistamisen rahoitusta koskeva esitys valmisteltiin kehysvalmisteluja 2010–2013 varten. Toimintaohjelman valmisteleminen käynnistyy, kun menneillä olevasta uhrin asemaa koskevasta tutkimuksesta aletaan saada tietoa.

**Tavoite:** Kerrotaan toiminnasta. Ei ole varsinaisesti tulostavoite. Toimijain omien toimien vaikuttavuus olisi tavoitteistettava konkreettisesti.

**Raportointi:** Tavoiteen luonteen mukaisesti kerrotaan tapahtuneesta toiminnasta. Toimien vaikuttavuutta ei pyritä tuomaan esiin.

**Tavoite:** Kerrotaan toiminnasta. Ei ole varsinaisesti tulostavoite.

**Raportointi:** Kerrotaan toiminnasta ja aloitusta tulevasta toimenpiteestä. Varsinaista tuloksellisuutta ei pyritä kuvaamaan.

**Tavoite:** Kerrotaan toiminnasta. Ei ole varsinaisesti tulostavoite.

**Raportointi:** Tavoiteen laadun mukaisesti kerrotaan toimenpiteistä ja toiminnan sisällystä.

**Tavoite:** Kerrotaan toiminnasta. Ei ole varsinaisesti tulostavoite.

**Raportointi:** Tavoiteen laatuun suhteutettuna varsin hyvää raportointia.

**Tavoite:** Kerrotaan toiminnasta. Ei ole varsinaisesti tulostavoite. Toimenpideohjelma voi olla väline, jolla vaikuttavuutta tavoitellaan. Tämä vaikuttavuus olisi tavoitteistettava.

**Raportointi:** Tavoiteen laatuun suhteutettuna varsin hyvää raportointia.

Talousarvioesitys 2008	<p><b>Raportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa</b></p> <p><b>Raportointi tiliviraston tilinpäätöksessä (TV 150)</b></p>	Arvio
------------------------	---	-------

### Kriminaalipoliittikka (jatkuu)

Rikoslain käsittelykeijun tehokkuuden parantamiseksi valmistellaan rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyt yhdistämällä uusi summaarinen menettely, joka vapauttaa poliisin, syyttäjien ja Oikeusrekisterikeskuksen voimavarajoin toisiin tehtäviin ja saattaa menettelyt vastaamaan perustuslain vaatimuksia.

Tuetaan syyttäjän roolin vahvistamista esitutkinnassa sekä valmistellaan esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön kokonaisuuksista sääntelyä ja menettelyjen selkeyttämiseksi.

*Ei raportointia valtion tilinpäätöskertomuksessa. Jatkettiin valmistelua työryhmän mietinnön ja siitä saadun lausuntopöytäkirjan pohjalta. HE:n antaminen on siirretty vuodelle 2009.*

**Tavoite:** Rikoslain käsittelykeijun tehokkuudelle olisi määriteltävä mittari ja tavoitetaso.  
**Raportointi:** Raportointi on ilian yleistä. Olisi pyrittävä kertomaan toiminnan tuloksista.

*Ei raportointia.*

**Tavoite:** Sääntelyn ja menettelyiden kehittämisellä aikaansaatu vaikuttavuus olisi pyrittävä tavoitteistamaan.  
**Raportointi:**

### Maksuhäiriöpolitiikka

Ulosotto laitoksen organisaatiota kehitetään uudistettua ulosotto lain säädännön pohjalta niin, että ulosotto piirin määrä olisi vuoden 2008 alussa 22, kun se tällä hetkellä on 51. Valmistellaan ehdotus ulosoton hallintoviraston perustamisesta.

*Ei raportointia.*

**Tavoite:** Kerrotaan toiminnasta. Ei ole varsinaisesti tulostavoite.

#### Raportointi:

**Tavoite:** Kerrotaan aiotusta toimenpiteestä. Mitä uudistuksella tavoitellaan?

**Raportointi:** Tavoitteen luonteen mukaista raportointia. Ei ole varsinaista tuloksellisuusraportointia.

### Kansalaisten oikeussuhteet

Jatketaan sähköistä kiinteistönvaihdamta ja sähköistä panttikirjaa koskevaa lainvalmistelua ottaen huomioon järjestelmän rakentamisessa valittavat tietotekniset ratkaisut, järjestelmän rahoittaminen ja kiinteistöjen kirjaamisasioiden siirto oikeuslaitokselta Maanmittauslaitokselle.

Perheoikeuden alalla harkitaan tarvetta valmistella avoliittosen erolaitteita varten säännökset, joilla luodaan tarkoituksenmukainen menettely yhteisen kotitalouden jakamisen yhteydessä syntyvien kysymysten ratkaisemiseksi. Lisäksi selvitetään, onko tarvetta uudistaa avoliittolain varallisuussäännöksiä muun muassa avio-oikeuden laajuuden osalta.

Kirjaamisasioiden siirto oikeuslaitokselta maanmittauslaitokselle toteutuu vuoden 2010 alusta. Sähköistä kiinteistönvaihdamta ja sähköistä panttikirjaa koskevan lainsäädännön jatkovalmistelu on aloitettu.

Oikeusministeriön kesäkuussa 2008 asettama työryhmä luovutti 14.1.2009 mietintönsä eräistä säännöksistä avoliittosen erolaitteita varten. Mietintö on lausunnolla.

Hallitusohjelmassa edellytetyllä tavalla oikeusministeriö on teettänyt Oikeuspoliittisella tutkimuslaitoksella kaksi selvitystä siitä, vastaavako nykyiset avoliittolain varallisuussäännökset yhteiskunnan vaati-muksia. Selvityksistä jälkimmäinen on valmistunut kesällä 2007. Selvitysten pohjalta on arvioitu nykyisen sääntelyn olevan niin hyvin toimiva, ettei asian jatkovalmistelua pidetä taroituksenmukaisena.

**Tavoite:** Kerrotaan toiminnasta. Ei ole varsinaisesti tulostavoite.  
**Raportointi:** Kerrotaan toiminnan tämänhetkisestä vaiheesta. Tuloksellisuuden kuvaus puuttuu.

**Tavoite:** Kuvataan mahdollisesti toteutuva toiminta.

**Raportointi:** Kerrotaan toiminnan tämänhetkisestä tilanteesta ja tehdyistä toimenpiteistä. Tavoitteen luonteen mukaista selvitystä, ei ole varsinaisesti tuloksellisuuden kuvausta.

**25.01.01. Oikeusministeriön toimintamenot 254 471 18 000 €**

*Tavoitteita ei ole esitetty.*

Talousarvioesitys 2008	Raportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa Raportointi tiliviraston tilinpäätöksessä (TV 150)	Arvio
------------------------	--	-------

### 25.01.02. Palvelukeskusten toimintamenot 5 382 000 €

<b>Oikeushallinnon palvelukeskus</b>	
TUOTOKSET JA LAADUNHALLINTA	195 000
Käsiteltyjen ostolaskujen lukumäärä, kpl	100 000
Käsiteltyjen oikeudenkäyntikululaskujen lukumäärä, kpl	191 000
Maksettujen nettopalkkojen lukumäärä, kpl	3,6
Asiakastytyväisyys (1—5)	6,10
<b>TOIMINNALLINEN TEHOKKUUS</b>	
Ostolaskun käsittelyn kustannukset, euroa/kpl	3,70
Oikeudenkäyntikululaskun käsittelyn kustannukset, euroa/kpl	11,80
Maksetun nettopalkan kustannukset, euroa/kpl	

*Ei raportointia valtion tilinpäätöskertomuksessa.*

169 558

85 835

175 540

3,83

5,95

3,89

12,30

**Tavoite:** Tuotosluvut ovat enemmän vo-lymymitojoja kuin varsinaisia tavoitteita. Toiminnallisen tehokkuuden tunnusluvut ovat varsin selkeitä. Onko tunnusluvuilla riittävää ohjausvaikutusta, vai ovatko lä-hinnä toteutuneen todentamista? Pidempi aikasarja olisi tarpeellinen kehitystrendin esilletuomiseksi.

**Raportointi:** Tavoitteen mukainen ja asial-  
linen raportointi. VastaisuudeJatkossa  
aikasarjan muodostaminen tärkeää.

### 25.01.03. Eräiden virastojen toimintamenot 6 192013 000 €

Oikeusrekisterikeskukselle asetettu yleistavoite on, että perintä- ja rekisterintitehtävät sekä tietojen luovutus hoide-taan nopeasti ja oikeusturvänäkökohdat huomiioon ottaen.

*Ei raportointia valtion tilinpäätöskertomuksessa.*  
Käsiteltyjoille asetetut tavoitteet toteutuivat tavoitteiden mukaisesti ja lyhenivät hieman edelliseen vuoteen verrattuna.

Onnettomuustutkintakeskuksen tavoitteena on selvittää tehokkaasti ja luotettavasti onnettomuksien syyitä ja antaa niiden perusteella turvallisuussuosituksia sekä seurata tur-vallisuussuositusten toteutumista.

*Ei raportointia valtion tilinpäätöskertomuksessa.*  
Vuosina 2000 – 2008 annetuista turvallisuussuosituksista oli toteutettu 41 prosenttia (vuonna 2007 36 prosenttia). Toteuttamatta oli päätetty jättää 13 prosenttia suosituksista, joten suuri osa suosituksista on toteutettava-na tai niiden toteuttamista harkitaan.

### 25.01.04. Tutkimus ja kehittäminen 1 727671 000 €

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tavoitteena on, että lai-toksen toiminta tukee oikeusministeriön suunnittelua ja pää-töksentekoa sekä hallinnonalan toimijoiden, tiedeyhteisön ja yhteiskunnan tietotarpeita.

*Ei raportointia valtion tilinpäätöskertomuksessa.*  
Tutkijoiden osallistuminen lainkäyttöhenkilöstön koulutukseen erilaisten seminaarien, kurssien sekä muun koulutuksen yhteydessä on kanavoitnut tutkimustietoa lainsoveltamisen ja oikeudenkäytön tasolle. Laitoksen tutkijoiden osallistuminen erityisesti oikeusministeriön suunnitteluelinten (toimikunnat, ohjausryhmät, työryhmät) toimintaan kanavoi tietoa lainval-misteluun, strategisen suunnittelun ja päätöksenteon tarpeisiin. Laitoksen julkaisema tutkimustieto kanavoituu median kautta myös osaksi yleistä oikeuspoliittista kansalaiskeskustelua. Tutkimustieto auttaa oikeusministe-riötä seuraamaan omien politiikkojensa (kriminaali-, oikeusturva-, maksu-häiriö- ja lainsäädäntöpolitiikka) vaikuttavuutta.

**Tavoite:** Tavoite on liian yleinen. Hyödyn-täminen tavoitetaso olisi määritettävä sel-keästi.

**Raportointi:** Kuvataan tapoja, joilla on pyritty vaikuttamaan. Olisi pyrittävä tuo-maan esiin vaikutuksia.

**Tavoite:** Olisi pyrittävä esittämään tar-  
kemmin vastuuttavia tunnuslukuja ja niihin  
liittyviä aikasarjoja.

**Raportointi:** Liian yleistä kuvausta.

**Tavoite:** Olisi pyrittävä esittämään tar-  
kemmin vastuuttavia tunnuslukuja. Osittain  
perustehtävän kuvausta.

**Raportointi:** Pidempi aikasarja tarpeen.

## Ministeriö ja hallinto

Talousarvioesitys 2008

Raportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa  
Raportointi tiliviraston tilinpäätöksessä (TV 150)

25.01 2/8

Arvio

**25.01.20. Erityismenot 7 400 000 €**

*Tavoitteita ei ole esitetty.*

**25.01.50. Avustukset 21 120970 000 €**

*Tavoitteita ei ole esitetty.*

**25.01.51 Eräät valtion maksamat korvaukset 10 950 000 €**

*Tavoitteita ei ole esitetty.*



Talousarvioesitys 2008	Raportointi valtion tilin- päätökertomuksessa	Arvio
	Raportointi tiliviraston tilinpäätöksessä (TV 150)	

**25.10 Yhteensä 296 605226 000 €**

**Luvun (25.10) selvitysosassa esitetyt tavoitteet.**

Tavoitteena on lisätä oikeuslaitoksen kykyä antaa oikeusturvaa toteuttamalla luvun 25.01 perusteluissa todetut asioiden käsittelyn uudistukset tuomioistuimissa sekä tuomioistuinaikatoksen, oikeusavun ja syyttäjälaitoksen rakenteen uudistukset ja huolehtimalla henkilöstön ammattitaidosta.

**25.10.01 Korkeimman oikeuden toimintamenot 7 304129 000 €**

	2006	2007	2008
	toteuma	tavoite/ arvio	tavoite/ arvio
Ratkaistut asiat, kpl	3 229	3 150	3 150
-myönnetty valitusluvat	169	170	170
-julkautetut ratkaisut	110	130	130
Keskimmääinen käsittelyaika (kk)			
-valituslupa-asiat	4,9	4,0	4,0
-asiaratkaisut	16,7	16,0	14
Toiminnallinen tehokkuus			
-taloudellisuus (€/ratkaistu asia)	2 166	2 254	2 317
-tuottavuus (ratkaistut asiat/htv)	38	37	37

Tavoitteena on, että valitusluvan myöntämistä tai epäämistä koskeva päätös annetaan mahdollisimman joutuisasti, jotta niissä asioissa, joissa valituslupaa ei myönnetä, ratkaisun lainvoimaisuus ei viivästy tarpeettomasti. Vuonna 2008 keskimääräisen neljän kuukauden käsittelyajan lisäksi tavoitteena on, että hylätyistä valituslupa-asioista 80 % käsitellään alle kuudessa kuukaudessa.

**25.10.02 Korkeimman hallinto-oikeudet toimintamenot 9 121 000 €**

Vuonna 2008 korkeimman hallinto-oikeuden tavoitteena on ratkaista 4 100 lainkäyttöasiaa. Uusia asioita arvioidaan saapuvan 4 000. Ratkaistavien asioiden keskimääräiseksi käsitte-lyajaksi arvioidaan muodostuvan yhdeksän kuukautta siten, että niistä 30 % on ratkaistu alle kuudessa kuukaudessa ja 20 % 6—9 kuukaudessa (28 ja 20 % vuonna 2006).

	2006	2007	2008
	toteuma	tavoite	tavoite
Ratkaistut asiat, kpl	4 006	4 100	4 100
Keskimmääinen käsittelyaika (kk)	10,3	9,0	9,0
Toiminnallinen tehokkuus			
-taloudellisuus (€/ratkaistu asia)	2 173	2 180	2 180
-tuottavuus (ratkaistut asiat/htv)	39	41	41

**Tavoite:** Tavoite on liian yleinen. Pitää sisällään lukuisia toimenpiteitä, joiden kytkeytyminen oikeusturvaan tulisi konkreettisesti tavoitteellistaa.

**Raportointi:**

Ei raportointia valtion tilin-  
päätökertomuksessa.

2008

toteuma

2 875

150

119

4,1

15,1

2 677

36

**Tavoite:** Varsin selkeitä ja konkreettisia tunnuslukuja.

Pidempi aikasarja olisi tarpeellinen kehitystrendin esille-tuomiseksi. Onko tunnusluvulla riittävää ohjausvaikutus-ta, vai ovatko ne lähinnä toteutuneen todentamista?

**Raportointi:** Selkeää raportointia tunnuslukuun. Sisäises-tä tehokkuudesta tulisi raportoida valtion tilinpäätösker-tomuksessa.

**Tavoite:** Tavoite on liian yleinen. Tavoitetasot on pystyt-tävä määrittämään

**Raportointi:** Talousarviossa esitettyjen tavoitteiden to-teutumisesta tulisi raportoida.

Katso yllä.

Ei raportointia kaikkiin  
tavoitekohtiin.

Katso alla.

Ei raportointia kaikkiin  
tavoitekohtiin.

2008

toteuma

3 734

9,9

2 499

38

**Tavoite:** Varsin selkeitä ja konkreettisia tunnuslukuja.

Pidempi aikasarja olisi tarpeellinen kehitystrendin esille-tuomiseksi. Onko tunnusluvulla ohjausvaikutusta, vai ovatko ne lähinnä toteutuneen todentamista?

**Raportointi:** Selkeää raportointia tunnuslukuun. Sisäises-tä tehokkuudesta tulisi raportoida valtion tilinpäätösker-tomuksessa.

Talousarvioesitys 2008	Arvio
<b>Raportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa</b>	
<b>Raportointi tiiviraston tilinpäätöksessä (TV 150)</b>	

### 25.10.03. Muiden tuomioistuinten toimintameno 22315 504016 000 €

Hovioikeuksien tavoitteena on supistaa eroja edelleen siten, että vuoden 2006 5.5 kuukauden käsittelyaikaero (Helsingin hovioikeuden ja Kouvolan hovioikeuden välillä) laskee neljään kuukauteen vuonna 2008. Keskimääräisen 7.5 kuukauden käsittelyaika-tavoitteen lisäksi tavoitteena on, että 55 % asioista ratkaistaan alle kuudessa kuukaudessa ja että yli 12 kuukautta viipyneiden osuus on korkeintaan 20 % (52 ja 22 % v. 2006).

Hallinto-oikeuksien tavoitteena on voimavaroja uudelleen kohdentamalla supistaa käsittelyaikaero neljään kuukauteen vuonna 2008. Keskimääräinen 8,5 kuukauden käsittelyaikatavoitteen lisäksi tavoitteena on, että asioista 50 % ratkaistaan alle kuudessa kuukaudessa ja että yli 12 kuukautta viipyneiden osuus on korkeintaan 25 % (47 ja 25 % v. 2006).

Käräjäoikeuksissa pääkäsittelyssä ratkaistavien laajojen riita-asioiden osalta tavoitteena on, että asioista 35 % ratkaistaan alle kuudessa kuukaudessa ja 75 % alle 12 kuukaudessa.

Käräjäoikeuksissa tavoitteena on, että vuonna 2008 vähintään 30 rikosasioista ratkaistaan kirjallisesa menettelyssä. Tavoitteena on myös vähentää pääkäsittelyjen peruuttamisia vuodesta 2006, jolloin niitä peruutettiin noin 24 000.

Vuonna 2008 tavoitteena on, että minkään käräjäoikeuden keskimääräinen käsittelyaika ei ole yli kolmea kuukautta pitempi koko maan keskiarvoon verrattuna.

Lisäksi tavoitteena on, että 50 prosentissa rikosasioista käsittelyaika on enintään kaksi kuukautta. Käsittelyaika saa ylittää yhdeksää kuukautta enintään 10 prosentissa rikosasioista.

Hovioikeuksissa käsittelyaikaerojen supistuminen neljään kuukauteen ei onnistunut, kun ruuhkautuneessa Turun hovioikeudessa käsittelyaika piteni lähes kahdella kuukaudella, ja kun taas Kouvolan hovioikeudessa käsittelyaika on onnistuttu edelleen lyhentämään.

Hovioikeuksissa ja työtuomioistuimissa käsittelyaikatavoitteet saavutettiin. Tuomioistuimissa on panostettu vanhoihin, yli vuoden vireillä olleisiin asioihin ja tulokset ovat hyviä.

Alle kuudessa kuukaudessa ratkaistiin 51 prosenttia asioista. Vanhojen, yli vuoden viipyneiden asioiden osuus oli 19 prosenttia ratkaistuista asioista. Katso taulukko 3/3.

Hallinto-oikeuksien alueellinen käsittelyaikaero supistui tavoitteeksi asetettua pienemmäksi.

Hallintuomioistuimissa käsittelyaikatavoitteista jäätiin. (9,2 kk / 43 %) Vuodesta 2007 käsittelyaika kuitenkin jonkin verran lyheni pitkään ruuhkautuneena olleessa vakuutus oikeudessa.

Tuomioistuimissa on panostettu vanhoihin, yli vuoden vireillä olleisiin asioihin ja tulokset ovat hyviä, vaikka hallinto-oikeuksille talousarvioesityksessä asetettu tavoite ei aivan toteutunutkaan.

Katso taulukko 3/3.

Yleisissä tuomioistuimissa talousarvioesityksessä asetetut käsittelyaikatavoitteet pääosin toteutuivat.

Ei raportointia valtion tilinpäätöskertomuksessa.

34 %

Ei raportointia toiseen tavoiteosaan.

Yleisissä tuomioistuimissa talousarvioesityksessä asetetut käsittelyaikatavoitteet pääosin toteutuivat.

Espoon käräjäoikeudessa rikosasioiden keskimääräinen käsittelyaika oli maan pisin ja se oli 2,6 kuukautta koko maan keskiarvo pidempi. Näin ollen tavoite pisimmän ja koko maan keskiarvokäsittelyajan erotuksen osalta toteutui.

Tavoite toteutui koko maan osalta, sillä rikosasioista 55 prosenttia ratkaistiin alle kahdessa kuukaudessa. Yli 9 kuukautta käsiteltyjen asioiden osuus oli koko maan osalta neljä prosenttia, eli tavoitteena olluuta 10 prosenttia parempi.

**Tavoite:** Käsittelyaikaerojen supistaminen on hyvä tavoite. Se tulisi kuitenkin esittää yksilöllistä tiettyihin yksiköihin. Lisäksi käsittelyaikaerojen kehitystä tulisi pyrkiä tarkastelemaan yhdessä käsittelyaikaerojen kehityksen kanssa.

Tavoitteiden esittäminen sekä sanallisesti että numeerisesti ei ole tarpeen. Aikasarja toteutuneesta kehityksestä lisäksi tavoitteeseen merkitystä.

**Raportointi:** Raportoinnissa olennaista on aikasarjojen esittäminen. Tämän lisäksi tulisi analysoida kehitystä ja poikkeamia tavoitteisiin.

**Tavoite:** Varsin selkeitä tavoitteita. Aikasarja toteutuneesta kehityksestä lisäksi tavoitteiden merkitystä. Tavoitteiden esittäminen sekä sanallisesti että numeerisesti ei ole tarpeen.

**Raportointi:** Raportoinnissa olennaista on riittävän pitkien aikasarjojen esittäminen. Tämän lisäksi tulisi analysoida nykyistä paremmin kehitystä ja poikkeamia tavoitteisiin.

**Tavoite:** Selkeä tavoite. Aikasarja toteutuneesta kehityksestä lisäksi tavoitteeseen merkitystä.

**Raportointi:**

**Tavoite:** Varsin selkeitä tavoitteita. Aikasarja toteutuneesta kehityksestä lisäksi tavoitteiden merkitystä.

**Raportointi:** Talousarviossa esitettyjen tavoitteiden toteutumisesta tulisi raportoida.

**Tavoite:** Varsin selkeitä tavoitteita. Aikasarja toteutuneesta kehityksestä lisäksi tavoitteiden merkitystä.

**Raportointi:** Valtion tilinpäätöskertomuksen raportointi on liian yleistä. Tiiviraston tilinpäätöksessä raportointi on selkeää ja tavoitteiden laatuun nähden asianmukaista.

Talousarvioesitys 2008		Raportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa		Raportointi tiliviraston tilinpäätöksessä		Arvio	
2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007
toteuma	tavoite	tavoite	toteuma	tavoite	toteuma		

**Hovioikeudet**

Ratkaistut asiat, kpl	12 411	12 295	12 300	11 705	
Keskimääräinen käsittelyaika, kk	7,7	7,9	7,5	7,0	
Vanhojen, yli 12 kk vireillä olleiden %-osuus	14	12	10	6	
Taloudellisuus (€/ratkaistu asia)	2 771	2 870	2 900	3 156	
Tuottavuus (ratkaistut asiat/htv)	24	24	25	23	

**Käräjäoikeudet**

Ratkaistut rikosasiat, kpl	62 796	65 000	65 000	63 575	
Ratkaistut laajat riita-asiat, kpl	8 366	8 650	8 600	8 586	
Ratkaistut summaariset riita-asiat, kpl	149 786	151 200	170 000	220 439	
Keskimääräinen käsittelyaika, kk					
-Rikosasiat	3,7	3,4	3,2	3,1	
-Laajat riita-asiat	7,9	7,8	7,8	8,0	
-Summaariset asiat	2,0	2,1	2,0	2,0	
-Velkajärjestelyasiat	5,6	5,4	5,4	5,2	
Taloudellisuus (€/pain. työ määrä)	720	724	750	766	
Tuottavuus (työmäärä/htv)	81	83	80	83	

**Hallinto-oikeudet**

Ratkaistut asiat, kpl	22 720	24 005	24 500	22 369	
Keskimääräinen käsittelyaika, kk	8,3	8,3	8,5	9,2	
Vanhojen, yli 12 kk vireillä olleiden %-osuus	18	13	10	12	
Taloudellisuus (€/ratkaistu asia)	1 205	1 195	1 220	1 385	
Tuottavuus (ratkaistut asiat/htv)	51	53	53	49	

**Vakuutus-oikeus**

Ratkaistut asiat, kpl	10 177	12 400	12 400	9 814	
Keskimääräinen käsittelyaika, kk	14,5	12,5	12,5	13,6	
Taloudellisuus (€/ratkaistu asia)	625	587	650	770	
Tuottavuus (ratkaistut asiat/htv)	93	106	100	84	

**Markkinaoikeus**

Ratkaistut asiat, kpl	365	400	500	643	
Keskimääräinen käsittelyaika, kk	13,5	10,0	9,0	14,1	
Taloudellisuus (€/ratkaistu asia)	3 603	3 830	3 900	2 984	
Tuottavuus (ratkaistut asiat/htv)	19	18	19	25	

**Työtuomioistuimien**

Ratkaistut asiat, kpl	144	130	150	149	
Keskimääräinen käsittelyaika, kk	5,5	5,5	5,5	4,4	
Taloudellisuus (€/ratkaistu asia)	6 334	7 162	7 200	6 088	
Tuottavuus (ratkaistut asiat/htv)	13	12	13	15	

**Tavoite:** Varsin selkeitä ja konkreettisia tunnuslukuja. Lukujen käytöstä asiakirjoissa ei muodostu kuvaa aktiivisesta tulokseen pyrkimisestä. Onko tunnusluvuilla riittävää ohjausvaikutusta, vai ovatko lähinnä toteutuneen todentamista? Pidempi aikasarja olisi tarpeellinen kehitystrendin esilletuomiseksi.

**Raportointi:** Varsin selkää numeerista raportointia. Pidempi aikasarja on tarpeen. Sisäisen tehokkuuden tunnusluvut on syytä painoarvonsa mukaan esittää valtion tilinpäätöskertomuksessa.

Talousarvioesitys 2008	Raportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa		Arvio
	Raportointi tiiviraston tilinpäätöksessä		

#### 25.10.04. Oikeusaputoimistojen ja kuluttajariitalautakunnan toimintameno 243 239052 000 €

	2006	2007	2008	2008	
	toteuma	arvio	tavoite	toteuma	
<b>Oikeusaputoimistot</b>					
Käsittelyt asiat, kpl	53 351	56 650	57 000	51 844	Tavoitteita ei saavutettu. Tuloksia
Oikeusapupäätökset, kpl	21 951	22 783	22 800	21 184	heikensi mm. yleisen edunvalvonnan
Taloudellisuus (€/painotettu työ määrä)	89	91	93	108	tehtävien siirron valmistelu oikeus-
Tuottavuus (painotettu työ määrä/htv)	500	527	530	457	aputoimistoissa.
Jonotusaika, pv	6,7	7,0	7,0		
<b>Kuluttajariitalautakunta</b>					
Käsittelyt valitukset, kpl	3 979	4 250	4 505	4 409	Pääosin kuluttajariitalautakunnan
Taloudellisuus (€/käsitelty asia)	392	396	399	Ei raportointia.	määrälliset tavoitteet toteutuivat.
Tuottavuus (käsittelyt asiat/htv)	133	133	133		
Käsittelyaika, kk	9,7	9,0	9,0	8,6	

**Tavoite:** Varsin selkeitä ja konkreettisia tunnuslukuja Onko tunnusluvuilla riittävää ohjausvaikutusta, vai ovatko ne lähinnä toteutuneen todentamista? Pidempi aika-sarja olisi tarpeellinen kehitystrendin esille-tuomiseksi.

**Raportointi:** Numeerinen raportointi on varsin selkeää. Yleisluontoisia ilmauksia on syytä välttää sanallisessa tuloksellisuu den kuvauksessa.

#### 25.10.50. Yksityisille oikeusavustajille maksettavat korvaukset 32 400 000 €

Tavoitteena on oikeudenkäyntiavustajien palkkioiden maksatuksen selkeyttäminen ja palkkioperusteiden yksinkertaistaminen sekä sähköisen asioinnin käyttöönotto palkkioiden maksatuksessa.

Ei raportointia.

**Tavoite:** Tavoitteet jäivät liian yleiselle tasolle. Selkeät vastuullistavat tavoitteet puuttuvat.

**Raportointi:**

Talousarvioesitys 2008		Arvio
Raportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa Raportointi tiliviraston tilinpäätöksessä (TV 150)		

## 25.20.01. Ulosottolaitoksen ja konkurssivalvonnan toimintamenot 89 135 000€

Ulosottolaitos	2006		2007		2008	
	toteuma	arvio	tavoite/ arvio	tavoite/ arvio	toteuma	toteuma
Käsitellyt asiat (1 000 kpl)	2 234	2 500	2 400	2 400	2 438	2 438
Tiilitetty hakijoille (milj. €)	653	640	640	640	702	702
Onnistunut perintä						
-Asiamääristä, %	40	40	40	40	39,6	39,6
-Rahamääräistä, %	23	20	20	20	18,7	18,7
-Asioista käsitelty kolmessa kuukaudessa, %	45	40	40	40		
Keskimääräinen käsittelyaika, kk	7,2	6,0	6,0	6,0	6,3	6,3
Ulosottovirastot						
-Taloudellisuus (€/käsitelty asia)	32,7	35	37	37	33,55	33,55
-Tuottavuus (käsitellyt asiat/htv)	1 615	1 900	1 800	1 800	1 860	1 860

**Tavoite:** Varsin selkeitä ja konkreettisia tunnuslukuja. Lukujen käytöstä asiakirjoissa ei muodostu kuvaa aktiivisesta tulokseen pyrkimisestä. Pidempi aikasarja olisi tarpeellinen kehitystrendin esille-tuomiseksi.

**Raportointi:** Varsin selkeää numeerista raportointia. Sanallinen analyysi täydentäisi raportointia.

## Konkurssiasiamiehen toimisto

Tavoitteena on vuosittain ottaa selvitetäväksi vähintään 50 tapausta.

Ei raportointia valtion tilinpäätöskertomuksessa.

Tavoitteet suunnilleen saavutettiin.

Aloitettui julkiselvitykset 47 kpl.

**Tavoite:** Selkeä lukumäärätavoite, josta kuitenkin puuttuu laadullinen tai sisällöllinen velvoittavuus.

**Raportointi:** Tavoitetta vastaava raportointi.

Ei raportointia valtion tilinpäätöskertomuksessa.

Tavoitteet suunnilleen saavutettiin.

Teetetyt erityistilintarkastukset 84 kpl.

**Tavoite:** Selkeä lukumäärätavoite, johon on myös yhdistetty laadullinen vaade.

**Raportointi:** Tavoitteen ensimmäistä osaa laadullisesti vastaava raportointi.

## Talousarvioesitys 2008

Raportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa	Arvio
Raportointi tiliviraston tilinpäätöksessä (TV 150)	

**25.30. Syyttäjät Yhteensä 386 410899 000€****Luvun selitysosassa esitetyt tavoitteet**

Syyttäjälaitoksen yhteiskunnallisena vaikuttavuustavoitteena on oikeudenmukainen rikosvastuun toteuttaminen tehokkaasti ja laadukkaasti asianosaisten oikeusturva huomioottaen. Keskeisenä tavoitteena on suorittaa syyteharkinta joutuisasti. Hallitusohjelman mukaisesti tehostetaan ja nopeutetaan vaativien rikosasioiden esitutkinta-, syyteharkinta- ja oikeuskäsittelyä.

Katso alla.

Pitkään syyteharkinnassa olleiden asioiden määrää on pystytty selvästi vähentämään, vaikka tulostavoitteita ei saavutettukaan. Keskimääräinen syyteharkinta-aika pitenee. Pääosin tämä johtui aikaisempien vuosien aikana syntyneestä rästistä ja voimavarojen kohdentamisesta nimenomaan vanhimpien asioiden ratkaisemiseen. Lisäksi nykyiset luvut perustuvat uuteen, todennäköisempään laskentatapaan. Vuoden 2008 luvut eivät siten ole suoraan vertailukelpoisia aiempien vuosien tietojen kanssa.

**Tavoite:** Tavoiteltaviin asioihin tulisi selkeästi yksilöiden kytkää tunnusluvut ja konkreettiset tavoitteet. Näin muodostuvat aikasarjat olisivat lähikohta suunnittelulle ja varsinaiselle tavoitteelliselle toiminnalle sekä ulkoiselle raportoinnille  
**Raportointi:** On hyvä, että tapahtunutta kehitystä pyritään analysoidaan. On olennaista pystyä pitämään aikasarjat vertailukelpoisena esimerkiksi muutokertoimien avulla.

**25.30.01. Syyttäjälaitoksen toimintamenot 386 410899 000 €  
Ministeriön syyttäjälaitokselle asettamat alustavat tavoitteet**

	2006	2007	2008	
	toteuma	arvio	tavoite	toteuma
<b>Joutuisuus</b>				
- keskimääräinen syyteharkinta-aika, kk	1,9	2,0	2,0	2,7
- yli 6 kk syyteharkinnassa olleita asioita avoinna	2 129	2 100	2 000	2 210
- yli vuoden syyteharkinnassa olleita asioita avoinna	245	350	50	353
<b>Tuottavuus</b>				
- ratkaistut asiat/htv (koko henkilöstö)	169	174	175	168
- ratkaistut asiat/htv (syyttäjät)	267	275	275	Ei raportointia.
<b>Taloudellisuus</b>				
- toimintameno/ratkaisu, €	324	330	340	400

**Tavoite:** Selkeitä ja konkreettisia tunnuslukuja. Lukujen käytöstä asioirjoissa ei muodostu kuvaa aktiivisesta tulokseen pyrkimisestä. Pidempi aikasarja olisi tarpeellinen kehitystrendin esilletuomiseksi.  
**Raportointi:** Varsin selkeää raportointia, jossa pidempi aikasarja on tarpeen. Merkittävien poikkeamien syytä on tuotava esiin.

# Rangaistusten täytäntöönpano

25.40

6/1

Talousarvioesitys 2008	Raportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa	Arvio
	<b>Raportointi Rikosseuraamusviraston tilinpäätöksessä (TV 151)</b>	

## 25.40. Yhteensä 218 958 000 €

### Ministeriön luvun selvitysosassa asettamat alustavat tavoitteet

*Ei raportointia.*

Vankeusrangaistusten ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanossa huolehditaan täytäntöönpanon vaimuudesta, luotettavuudesta ja turvallisuudesta.

Vankien terveydenhuolto, muu perushuolto ja vankien toiminnon järjestetään kustannustehokkaasti ja siten, että rangaistusta suorittavan edellytykset rikoksettoman elämäntapaan paranevat.

Vankien toimintakyvyn kehitystä rangaistusajana seurataan järjestelmällisesti. Tarkoituksena on, että voidaan seurata muun muassa vankien terveydentilan ja työkyvyn muuttamista rangaistuksen suorittamisen aikana.

Vaikutavuuden parantamiseksi lisätään osallistumismahdollisuuksia uusimisriskiä vähentäviin toimiin, niin että rangaistusajan sisällössä tulevat entistä paremmin huomioonotetuksi yksilölliset, rikoksiin vaikuttavat tekijät.

Kehitetään vuoden 2008 aikana suunnittelu- ja seuranta järjestelmää, jonka avulla seurataan ja arvioidaan rangaistusajan suunnittelimien toteutumista.

Luodaan valmiudet Vankeinhoitolaitoksen ja Kriminaalihuoltolaitoksen hallinnon yhdistämiseksi niin, että se on toteutettavissa vuonna 2009.

## 25.40.74 Avolaitustyöt 5 400 000 €

Tavoitteena on työllistää työsiirtolatyypisissä avolaitoksissa keskimäärin 180 avolaitosvankia, minkä lisäksi kyseisiin laitoksiin sijoitetaan arviolta keskimäärin 30 laitoksen ulkopuolella siviilityössä tai opiskelemissa käyvä. Työllistämisen ja ylläpitomenot ovat 26 000 euroa vankia kohti vuodessa.

**Tavoite:** Tavoitteisiin tulisi selkeästi kytkeä tunnusluvut ja konkreettiset tavoitetasot.

**Raportointi:** Talousarviossa esitettyjen tavoitteiden toteutumista tulisi raportoida.

**Tavoite:** Tavoitteisiin tulisi selkeästi kytkeä tunnusluvut ja konkreettiset tavoitetasot.

**Raportointi:** Talousarviossa esitettyjen tavoitteiden toteutumista tulisi raportoida.

**Tavoite:** Toiminnan ja toimintaperiaatteiden kuvausta. Olisi määriteltävä seurattaville asioille selkeät tavoitetasot.

**Raportointi:** Talousarviossa esitettyjen tavoitteiden toteutumista tulisi raportoida.

**Tavoite:** Toiminnan ja toimintaperiaatteiden kuvausta. Ovat toimenpiteitä, joilla pyritään vaikuttavuuteen. Kyseinen vaikuttavuus olisi asetettava tavoitteeksi.

**Raportointi:** On hyvä, että verrataan toiminnan laajuutta aikaisempaan sekä perustellaan tapahtunutta. Varsinaista vaikuttavuutta ei kuitenkaan pyritä tuomaan esille.

**Tavoite:** Ei ole varsinainen tulostavoite, vaan lähinnä aiottu toiminnan kuvausta.

**Raportointi:** Talousarviossa esitettyjen tavoitteiden toteutumista tulisi raportoida.

**Tavoite:** Ei ole varsinainen tulostavoite, vaan lähinnä aiottu toiminnan kuvausta.

**Raportointi:**

**Tavoite:** Kerrotaan volyymitietoja. Varsinaista toiminnan tavoitetta ei esitetä.

**Raportointi:** Aikasarjat tapahtumesta kehityksestä olisivat tarpeen.

Talousarvioesitys 2008	Raportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa		Arvio
	Raportointi Rikosseuraamusviraston tilinpäätöksessä (TV 151)		

**25.40.01. Rangaistusten täytäntöönpanon toimintamenot 213 558 000 €**  
**Ministeriön asettamat alustavat toiminnalliset tulostavoitteet**

**Vankeinhoitolaitos**

Vankeusvangeista toiminnossa (keskimäärin), %  
 Toiminta- ja päädeohjelmien osuus rangaistusta suorittavien vankien työajankäytöstä, %  
 Rangaistusta suorittavista avolaitoksissa (keskimäärin), %  
 Valvotun koepauden onnistuneesti suorittaneet, %  
 Vankilaturvallisuus  
 - karkaamiset ja luvatta poistumiset/vuoden aikana vankilassa olleet, %  
 - poistumisluvalta palaamatta jääneet/vuoden aikana vankilassa olleet, %  
 Vankien terveyshuolto

- terveystarkastus 3 päivän kuluessa saapumisesta, % vangeista

Taloudellisuus (kustannukset/vanki, €)

Tuottavuus (vangit/henkilötavuosi)

Henkilöstön koulutustasoindeksi

**Kriminaalihuoltoilaitos**

Yhdyskuntapalvelun loppuun suorittaneet, %

Nuorisorangaistuksen loppuun suorittaneet, %

Rangaistusajan suunnitelma tehdään, % tuomituista

Taloudellisuus (toimintameno/tuomitut, €)

Tuottavuus (tuomiota suorittavat+lauseuntoasiakkaat/htv)

Henkilöstön koulutustasoindeksi

**Rikosseuraamusalan koulutuskeskus**

Koulutuspäivät

Taloudellisuus (kustannukset/koulutettavapäivä, €)

Tuottavuus (koulutuspäivät/opetushenkilöstön htv:t)

2006 toteuma 2007 tavoite 2008 tavoite 2008 toteuma

59 63 63 59

6,8 5,7 7,0 5,4

26 27 27 30

0,5 0,5 0,4 0,7

2,8 2,1 2,1 1,9

45 772 46 000 90

1,40 1,42 1,40

3,9 4,1 4,0

81 85 85

71 50 50

85 80 85

2 662 2 766 2 850

54 60 60

5,4 5,5 5,5

26 470 25 060 25 700

104 110 110

1 613 1 600 1 600

**Tavoitteet:** Pidempi aikasarja olisi tarpeellinen kehitystrendin esilletuomiseksi. Varsin selkeitä ja konkreettisia tunnuslukuja. Tunnuslukujen arvot eivät anna kaikilta osin kuvaa aktiivisesta tulosohjauksesta. Vaikuttavuustavoitteisiin liittyvät tunnusluvut tulisi selkeästi pyrkiä kyttämään yksittäisiin vaikuttavuustavoitteisiin.

Ei raportointia.

54 184

1,32

4,0

**Raportointi:** Raportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa on varsin selkeää. Talousarvioesityksessä esitetyjen tavoitteiden toteutumisen raportoinnin tulisi olla selkeästi ja yhtenäisesti löydettävissä.

82,7

82,4

67

Ei raportointia.

Ei raportointia.

5,4

Ei raportointia.

Ei raportointia.

Ei raportointia.



## Vaalimenot

Talousarvioesitys 2008

Raportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa

25.50. 7/1

Arvio

**25.50. Yhteensä 6 078 000 €**

*Tavoitteita ei ole esitetty.*

## Vaalimenot

Talousarvioesitys 2008		25.50.	7/1
	Raportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa		Arvio

**25.50. Yhteensä 6 078 000 €**

*Tavoitteita ei ole esitetty.*

Toiminnantarkastukset vuodesta 2005 lähtien  
(15.4.2009 lukien tuloksellisuustarkastukset)

- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimitilahankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat – *puitesopimus*
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen – *kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa*
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityistuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö

- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa
- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa
- 121/2006 Yritystukiin 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 tulosohtaus 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 rakennerahastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamisen menettelystä
- 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 Terveystieteiden edistämisen määrärahalta 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 Työnvälityksen palveluprosessi
- 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 ulkoasiainministeriössä
- 181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän 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 harkinnanvaraiset tukijärjestelmät
- 191/2009 Puoluetuki
- 192/2009 Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä
- 193/2009 Lääkinnällinen kuntoutus
- 194/2009 Mielenterveytyön lainsäädännön toimivuus
- 195/2009 Autoverotus

- 196/2009 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä  
197/2009 Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi)

ISBN 978-952-499-112-4 (nid.)