

LAPPEENRANNAN TEKNILLINEN YLIOPISTO

LUT School of Business and Management

Tuotantotalouden koulutusohjelma

## **Tulosohjauksen kehittämiskohteet Rikosseuraamuslaitoksella**

Tarkastajat: Professori Timo Pirttilä  
Tutkijaopettaja Petra Pekkanen

Ohjaaja: Erikoissuunnittelija Ilppo Alatalo

20.12.2015

Juha Jauhiainen



## ABSTRACT

**Author:** Juha Jauhiainen

**Subject:** Development objects in performance management at the Criminal Sanctions Agency

**Year:** 2015

**Place:** Lappeenranta

Master's Thesis. Lappeenranta University of Technology, School of Business and Management, Supply Chain Management.

94 pages, 14 figures, 4 tables and 12 attachments

Supervisors: Professor Timo Pirttilä, Associate Professor Petra Pekkanen

**Keywords:** performance management, regulatory management, information management

The objective of this thesis was to map, define, evaluate and propose how to develop performance management (PM) at the Criminal Sanctions Agency. In addition regulatory management (RM) and information management (IM) were defined and examined how they manifest in PM. Essential development proposals were made about IM. There is need to increase operational performance due to public economic situation which declines appropriation.

At first semi-structured interviews were held. Based on the interview material a process map of the agency was mapped. PM and RM processes were mapped at two levels of detail. The objective of the levels was to scope and clarify processes under examination. Common issues of PM were searched from literature, researches and reports. The issues were compared to the interview material. Present state of PM was evaluated and development proposals were made.

These results suggest that there could be reporting timetable to follow implementation of a strategy. Employees could participate more to prepare performance targets and units should strategize. Customer feedback questionnaire should be developed to web-based and brought into use in every unit. Indicators should be connected to core processes and separate them to three different categories. Regular reports should be automated and give print rights to users. The amount of projects could be slightly reduced but focus to implement them more efficiently.

RM, IM and PM are inseparable. RM is based mostly on statutes. IM means controlling by information. Central Administration Unit (CAU) should pay attention to inform not only units but also Criminal Sanctions Regions (CSR) when unit asks instructions from the CAU. The CAU should update instructions faster especially after amendment. Also more responsibility could be shared to CSRs. New information channel should be considered which could be electronic leaflet or info boards for example in break rooms.

## ALKUSANAT

Diplomityön tekeminen täysin uudesta aiheesta ja ennestään tuntemattomaan organisaatioon on ollut antoisa ja haastava. Uutta asiaa on opittu valtavat määrät ja niitä on tullut luettua ja pohdittua usein iltamyöhään asti.

Kiitokset mielenkiintoisesta aiheesta Rikosseuraamuslaitokselle. Lisäksi haluan kiittää työn ohjaajaa ja tarkastajia kommentteista ja työn ohjauksesta. Isot kiitokset myös kaikille haastatelluille, katselmointeihin osallistuneille ja kaikille muille Rikosseuraamuslaitoksen työntekijöille, joilta sain arvokasta tietoa työhön.

Viimeiset 2,5 vuotta ovat kuluneet nopeasti luentojen, ryhmätöiden, vaihdon ja diplomityön merkeissä. Tutkinto alkaa olla valmis, joten on aika kiittää myös kaikkia muita opiskelun aikana auttaneita.

Lappeenrannassa 20.12.2015



Juha Jauhiainen

## SISÄLLYSLUETTELO

<b>1 JOHDANTO.....</b>	<b>10</b>
1.1 Työn tausta .....	10
1.2 Tavoitteet ja rajaus.....	11
1.3 Tutkimuksen toteutus .....	12
1.4 Raportin rakenne.....	13
<b>2 TULOSOHJAUKSEN YLEISIÄ KEHITYSKOhteITA.....</b>	<b>15</b>
2.1 TulosoHjaus valtionhallinnossa.....	15
2.2 TulosoHjauksen keventäminen ja yhtenäistäminen.....	16
2.3 Tulostavoitteisiin liittyvät haasteet .....	17
2.4 Strategisuuden lisääminen tulosoHjauksessa .....	20
2.5 Mittaamisen haasteet tulosoHjauksessa .....	22
2.6 Raportoinnin haasteet tulosoHjauksessa .....	24
2.7 Järjestelmällinen arviointitoiminta tulosoHjauksessa.....	26
<b>3 PROSESSIEN KEHITTÄMINEN.....</b>	<b>29</b>
3.1 Prosessikeskeinen toiminta .....	29
3.2 Prosessikuvausten merkitys.....	30
3.3 Prosessikuvausmenetelmä .....	31
<b>4 RIKOSSEURAAMUSLAITOS JA PROSESSIEN MÄÄRITTELY.....</b>	<b>38</b>
4.1 Haastatteluaineisto.....	38
4.2 Rikosseuraamuslaitoksen tehtävät ja organisaatio .....	40
4.3 Rikosseuraamuslaitoksen prosessikartta .....	42
4.4 TulosoHjaus Rikosseuraamuslaitoksella .....	45
4.5 NormioHjaus Rikosseuraamuslaitoksella .....	53
4.6 Informaatio-ohjaus Rikosseuraamuslaitoksella.....	57
<b>5 TULOSOHJAUKSEN ARVIINTI JA KEHITYSKOhteET .....</b>	<b>60</b>
5.1 TulosoHjauksen keventäminen ja yhtenäistäminen.....	60
5.2 Tulostavoitteiden arviointi.....	61
5.3 Strategisuuden lisääminen tulosoHjauksessa .....	63
5.4 Mittaamisen arviointi .....	66
5.5 TulosoHjauksen raportoinnin arviointi .....	69
5.6 Järjestelmällinen arviointitoiminta tulosoHjauksessa.....	70
<b>6 NORMI- JA INFORMAATIO-OHJAUKSEN TARKASTELU .....</b>	<b>72</b>
6.1 NormioHjaus osana tulosoHjausta .....	72

6.2	Informaatio-ohjauksen kehittäminen.....	73
<b>7</b>	<b>TULOKSET JA NIIDEN ARVIOINTI.....</b>	<b>78</b>
7.1	Työn keskeiset tulokset.....	78
7.2	Tulosten arviointi.....	81
7.3	Suosituksset ja jatkotoimenpiteet.....	84
<b>8</b>	<b>YHTEENVETO.....</b>	<b>86</b>
	<b>LÄHTEET.....</b>	<b>88</b>

## LIITTEET

- Liite 1. Tarkemmat ohjeet uimaratakaavion tekemiseksi ja kehittämiseksi.
- Liite 2. Apukysymyksiä uimaratakaavion arvioimiseksi ja prosessin kehittämiseksi.
- Liite 3. Haastattelurunko nykytilan selvittämiseen.
- Liite 4. Tulosohtauksen prosessialue.
- Liite 5. TTS-prosessi.
- Liite 6. Määrärahasprosessi.
- Liite 7. Tulossopimusprosessi.
- Liite 8. Toimintasuunnitelmaprosessi.
- Liite 9. Tilinpäätösprosessi.
- Liite 10. Normiohtauksen prosessialue.
- Liite 11. Lakiproessi.
- Liite 12. Määräys-, ohje- ja käsikirjaproessi.

## KUVALUETTELO

Kuva 1. Tulohjauksen tavoitteiden jaottelu.

Kuva 2. Tulokset.

Kuva 3. Kirjanpitoyksiköiden jakauma niille asetettujen tavoitteiden ja niistä raportoinnin suhteen.

Kuva 4. CAF-itsearviointimallin osa-alueet.

Kuva 5. Ydin-, tuki- sekä ohjaus ja johtamisprosessit suhteessa organisaatio yksiköihin.

Kuva 6. Prosessialueen osat.

Kuva 7. Prosessin osat.

Kuva 8. Uimaratakaavion pääkomponentit.

Kuva 9. Rikosseuraamuslaitoksen organisaatio.

Kuva 10. Rikosseuraamusalueiden kokoerot.

Kuva 11. Rikosseuraamuslaitoksen prosessikartta.

Kuva 12. Työssä tarkasteltavien prosessien suhde organisaatioon.

Kuva 13. Tulohjauksen prosessien aikajänteet.

Kuva 14. Ohjausprosessien yhteydet strategiaan ja Rikosseuraamuslaitoksen toimintaan.

## TAULUKKOLUETTELO

Taulukko 1. Raportin rakenne syöte-tulos -muodossa.

Taulukko 2. Tuloksellisuuden osa-alueet.

Taulukko 3. Netrassa julkaistavat Rikosseuraamuslaitoksen tekemät asiakirjat.

Taulukko 4. Erot alueiden tulohjauksen seurannassa ja arvioinnissa.

## TERMIT JA LYHENTEET

<b>Alke</b>	Aluekeskus tarjoaa oman alueen yksiköille keskitettyjä palveluita
<b>Arke</b>	Arviointikeskus sijoittelee tuomitut ja vangit alueen laitoksiin
<b>CAF</b>	Common Assessment Framework on EUPAN julkisen sektorin organisaatioille tekemä yhteinen itsearviointimalli
<b>ESRA</b>	Etelä-Suomen rikosseuraamusalue
<b>EUPAN</b>	European Public Administration Network on EU:n hallintoministerien johtama verkosto
<b>Htv</b>	Henkilötyövuosi kuvaa kokoaikaisen henkilön työpanosta
<b>ICT</b>	Information and communications technology, tieto- ja viestintäteknologia
<b>IPRA</b>	Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalue
<b>Keha</b>	Keskushallintoyksikkö
<b>Kehysehdotus</b>	Laitoksen tai viraston tekemä ehdotus seuraavan vuoden budjetista
<b>KeTo</b>	Kehittämisen ja toiminnanohjauksen kehittämismahdollisuuksien esikartoitushanke
<b>Kieku</b>	Valtionhallinnon yhteinen talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmä
<b>KPO</b>	Kriminaalipoliittinen osasto on oikeusministeriön osasto, joka vastaa kriminaalipolitiikan ja rikosentorjunnan strategisesta suunnittelusta ja kehittämisestä sekä rikosseuraamusjärjestelmän kehittämisestä.
<b>LSRA</b>	Länsi-Suomen rikosseuraamusalue
<b>Netra</b>	Valtion sähköinen raportointipalvelu (tulostietojärjestelmä)
<b>OECD</b>	Organisation for Economic Co-operation and Development, Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö
<b>Palkeet</b>	Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus
<b>Rise</b>	Rikosseuraamuslaitos on vankeusrangaistusten ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpano viranomainen
<b>RISEALA2010</b>	Rikosseuraamusalan kehittämishanke
<b>ROTI</b>	Uuden asiakastietojärjestelmän kehittämiseen perustettu hanke
<b>RSKK</b>	Rikosseuraamusalan koulutuskeskus vastaa alan koulutuksesta
<b>TAE</b>	Talousarvioehdotus. Viraston tai laitoksen tekemä suunnitelma tuloista ja menoista omalle ministeriölleen.



<b>THY</b>	Terveydenhuoltoyksikkö vastaa valtakunnallisesta vankiterveydenhuollosta
<b>TPY</b>	Täytäntöönpanoyksikkö vastaa rangaistusten muodollisesta täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden hallinnollisesta toimeenpanosta
<b>TTS</b>	Toiminta- ja taloussuunnitelma on tulosohjauksen suunnitteluasiakirja, joka laaditaan joka vuosi neljän vuoden jaksolle. Siinä asetetaan muun muassa pidemmän aikavälin painopisteitä, käydään läpi toimintaympäristön muutoksia ja toiminnan laajuutta.
<b>Tuloksellisuus</b>	Tällä tarkoitetaan asiakkaille ja muille sidosryhmille tuotettujen tuotteiden tai palveluiden arvoa suhteessa kulutettuihin panoksiin
<b>Työne</b>	Asiakastietojärjestelmä yhdyskuntaseuraamusasiakkaista
<b>Vaikuttavuus</b>	Kuvaa yhteiskuntapolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen tasoa. Tavoitteet puretaan toimenpiteiksi, joiden vaikutukset kohdistuvat laajoihin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin, kuten uusintarikollisuuden vähenemiseen.
<b>Valtori</b>	Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus
<b>Vati</b>	Vankitietojärjestelmä
<b>Yks</b>	Yhdyskuntaseuraamus
<b>Yt-toiminta</b>	Yhteistyötoiminta on kokoustyyppinen työskentelymuoto, jossa käsitellään henkilöstöön ja toimintaan liittyviä keskeisiä asioita. Esimerkiksi rikosseuraamusalueilla laki velvoittaa pitämään niitä vähintään 4 kertaa vuodessa.

## 1 JOHDANTO

Julkisen sektorin tuottavuuden lisääminen on noussut tärkeäksi tekijäksi. Nykyisin julkiset organisaatiot kohtaavat usein tarpeita muuttaa olemassa olevia prosessejaan. Tarpeet liittyvät yleensä muutokseen, joka tapahtuu julkisessa hallinnossa. (Ziamba & Oblak 2015, s. 47) Vuonna 2008 alkanut heikko talouskehitys on johtanut julkisen sektorin heikentyneeseen rahoitusasemaan. Julkisella sektorilla vain merkittävät rakenteiden ja toimintatapojen uudistukset saavat aikaan positiivisia ja pitkäaikaisia tuottavuusvaikutuksia. Samalla tulisi siirtyä uudelle teknologiselle tasolle hyödyntämällä entistä enemmän ICT:tä ja sen tarjoamia innovatiivisia ratkaisuja. (Valtioneuvoston kanslia 2010, s. 16, 79–80)

Tulosohjaus kuuluu valtiohallinnon ohjauksen kokonaisuuteen. Tulosohjaus on ollut käytössä jo kolmen vuosikymmenen ajan, jonka aikana sitä on kehitetty useaan otteeseen. Tulosohjausta kehitetään valtio- ja hallinnonalojen tasolla. Virasto- ja laitostasolla sovelletaan kehittämisesä esiin tulleita kohteita. Kehittämisen tavoitteena on parempi tuloksellisuus kevyemmällä prosessilla. Tulosohjausjärjestelmää pidetään vallitsevana ohjaus- ja johtamisjärjestelmänä, jonka rinnalla sovelletaan muun muassa normi-, resurssi- ja informaatio-ohjausta. (Joustie et al. 2010, s. 93; Holkeri et al. 2012, s. 13, 25)

### 1.1 Työn tausta

Työn aihe saatiin Rikosseuraamuslaitokselta (Rise). Aiheena on Rikosseuraamuslaitoksen keskeisten toiminnanohjausprosessien määrittely, kuvaaminen ja kehitysehdotusten tekeminen. Rikosseuraamuslaitos on vankeusrangaistusten ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanoviranomainen, joka toimii oikeusministeriön alaisuudessa. Viimeisten 10 vuoden aikana Rikosseuraamuslaitoksella on tehty suuria organisaatiomuutoksia ja useita toiminnan tehostamishankkeita. Toiminnan tehostamistarpeet johtuvat tiukentuneesta taloustilanteesta ja sitä seuraavasta määrärahojen vähenemisestä. Prosessien kehittäminen nähdään yhtenä keinona toiminnan tehokkuuden lisäämiseksi.

Työn taustalla on kaksi merkittävää hanketta, jotka ovat kehittämisen ja toiminnanohjauksen kehittämismahdollisuuksien (KeTo) esikartoitushanke sekä rikosseuraamusalan kehittämishanke (RISEALA 2010 -hanke). KeTo esikartoitushankkeessa tuotiin esille kehitettäviä kohteita Rikosseuraamuslaitoksen toiminnassa ja toiminnanohjauksessa. KeTo -hanke päättyi kesällä 2015 ja esille tulleita kehityskohteita on otettu työn alle Rikosseuraamuslaitoksella. Hankkeen loppuraportissa (Kinnunen & Aavikko 2015, s. 9, 26) mainittiin muun muassa, että Rikosseuraamuslaitoksen keskeisimmät toiminnanohjausprosessit tulisi

määritellä, kuvata ja viestiä läpi koko organisaation. Lisäksi ehdotettiin pilotiksi toimintamallimuutoksen läpivientiä prosessina ja asiakasprosessien kuvaamisesta. Hankkeen yhtenä ehdotuksena on siten toiminnan kehittäminen prosessilähtöisesti. Työ on siten suoraa jatkoa yhdelle KeTo -hankkeessa esille tulleelle kehityskohteelle.

RISEALA 2010 -hankkeessa kehitettiin rikosseuraamusalan organisaatiota. Hankkeen seurauksena Vankeinhoitolaitos (VHL), Kriminaalihoitolaitos (KHL), Rikosseuraamusalan koulutuskeskus (RSKK) ja Rikosseuraamusvirasto yhdistettiin ja nimettiin Rikosseuraamuslaitokseksi. Samalla Suomi jaettiin kolmeen rikosseuraamusalueeseen, jotka ovat Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalue (IPRA), Länsi-Suomen rikosseuraamusalue (LSRA) ja Etelä-Suomen rikosseuraamusalue (ESRA). Uusi aluejako on tehnyt alueista hyvin itsenäisiä ja osaltaan aiheuttaa toimintatapaeroja joissain asioissa. Aluejako on tuonut myös paljon hyötyjä erilaisten palveluiden keskittämisen myötä ja monipuolistanut henkilöstön työnkuvia. RISEALA 2010 -hanke tuo työn tarkasteluun alueiden mahdolliset toimintatapaerot tarkasteltavissa toiminnanohjausprosesseissa.

## 1.2 Tavoitteet ja rajaus

Työn keskeisin tavoite on Rikosseuraamuslaitoksen tulosohtauksen kuvaaminen, määrittely, arviointi ja kehitysehdotusten tekeminen. Lisäksi määritellään normi- ja informaatio-ohjaus sekä tarkastellaan kuinka ne näkyvät tulosohtauksessa. Informaatio-ohjauksesta tuodaan esille keskeisimpiä kehityskohteita.

Tulos-, normi- ja informaatio-ohjaus valittiin tarkastelun kohteeksi, koska ne nousivat keskeisiksi ohjausmuodoiksi KeTo -hankkeen loppuraportin ja tehtyjen haastatteluiden pohjalta. Edellä mainituista ohjausprosesseista tulosohtaus kuvataan tarkimmin, koska se on merkittävä ohjaus- ja johtamisjärjestelmä valtionhallinnossa. Työssä vastataan seuraaviin pääkysymyksiin:

- Miten tulosohtaus etenee prosessina Rikosseuraamuslaitoksella?
- Miten tulosohtausta tulisi kehittää Rikosseuraamuslaitoksella?
- Miten normi- ja informaatio-ohjaus liittyvät tulosohtaukseen?
- Mitä kehitettävää informaatio-ohjauksessa on?

KeTo -hankkeessa on tullut esille runsaasti muitakin kehittämiskohteita, joita ei käsitellä tässä työssä. Prosessien kuvaamiseen käytetään yksinkertaista kuvaustapaa, mikä helpottaa niiden viestimistä organisaation sisällä. Prosesseista viestiminen ei kuitenkaan

kuulu tämän työn tavoitteisiin. Työssä ei myöskään käydä normiohjauksen kehittämistä, koska se tulee suurimmaksi osaksi ylemmiltä valtionhallinnon tahoilta.

Tulosohjaus on käytössä useissa maissa (Joustie 2010, s. 22). Tässä työssä keskitytään Suomen valtionhallinnon tulosohjauksen haasteisiin ja kehityskohteisiin. Eri maissa tulosohjauksen painotus eri valtiotasolla on hyvin erilainen ja siten haasteet koetaan eritavalla. Tulosohjauksen kehityskohteita ministeriö- ja hallitustasolla ei käsitellä tässä työssä.

### 1.3 Tutkimuksen toteutus

Työ tehtiin kesäkuun ja joulukuun 2015 välisenä aikana. Työ koostui neljästä vaiheesta, jotka ovat aiheeseen tutustuminen, aineiston kerääminen haastatteluilla, prosessien mallintaminen ja kehittämiskohteiden kartoittaminen.

Työ aloitettiin tutustumalla Rikosseuraamuslaitoksen organisaatioon, sen toimintaan ja keskeisiin kehityshankkeisiin, koska organisaatio ja toimiala olivat tekijälle uusia ja ennestään tuntemattomia. Alkumateriaaliin kuuluivat keskeisimpinä

- kehityshankkeiden raportit, joita olivat KeTo -esikartoituksen loppuraportti ja RI-SEALA 2010 -kehittämishankkeen arviointiraportti
- työjärjestykset keskushallinnosta, alueilta ja muutamasta yksiköstä
- tulosohjauksen asiakirjat, joihin kuului Rikosseuraamuslaitoksen, valtakunnallisten yksiköiden ja alueiden puolivuosisraportit, tulosraportit ja tulossopimukset, toiminta- ja taloussuunnitelma (TTS), strategia-asiakirja ja Hämeen alueen toimintasuunnitelma
- tulosohjauksen käsikirja ja tulosohjauksen kehittämisraportteja vuosilta 2005–2013

Alkumateriaalin avulla saatiin kokonaiskuva organisaatiosta, tehdyistä kehitysprojekteista, niissä esiin tulleista kehityskohteista ja tulosohjauksesta. Kehityshankkeisiin tutustumisen keskeisin tarkoitus oli selvittää mitä on tehty, mitä tullaan tekemään ja mitä on tekemättä.

Aiheeseen tutustumisen jälkeen pidettiin puolistrukturoidut haastattelut organisaation eri tasoilla. Haastateltavina oli keskushallinnon, aluekeskusten ja alueiden yksiköiden henkilöstöä. Haastatteluiden avulla kerättiin tietoa toiminnanohjausprosesseista ja mahdollisista haasteista ja kehityskohteista. Haastattelutietoja käytettiin apuna ohjausprosessien kuvaamisessa ja kehityskohteiden kartoittamisessa.

Tämän jälkeen tehtiin prosessikuvauksia koko organisaation käsittävistä prosessikartasta yksittäisiin prosessinkulkukaavioihin asti. Prosessikuvausten avulla jäsenettiin monivaiheisia ohjausprosesseja. Kuvauksia ei ollut tarkoitus viedä kaikkein yksityiskohtaisimmalle tasolle, vaan kuvaukset tehtiin organisaatioyksikkö- ja ryhmätasolla. Normiohjauksen prosessit kuvattiin pääpiirteittäin ja lisäksi tehtiin sanallinen määrittely. Informaatio-ohjaus määriteltiin vain sanallisesti, koska sen kuvaaminen kaaviona ei ollut tarkoituksenmukaista. Tämä johtuu siitä, että informaatio-ohjausta on niin monen muotoista.

Lopuksi määriteltiin tulosohjauksen kehittämiskohteita haastattelumateriaalin ja kirjallisuuden pohjalta. Lisäksi kuvailtiin normi- ja informaatio-ohjauksen liityntöjä tulosohjaukseen, koska ne ovat tärkeitä ohjauskeinoja Rikosseuraamuslaitoksella ja koko valtionhallinnossa. Informaatio-ohjauksesta tuotiin esille muutama haastatteluissa esiin tullut kehityskohde.

#### **1.4 Raportin rakenne**

Raportti jakautuu karkeasti neljään osaan, jotka ovat johdanto (luku 1), teoriaosuus (luvut 2–3), soveltava osuus (luvut 4–7) ja yhteenveto (luku 8). Luvussa 1 kuvataan työn tausta, tavoitteet ja rajaus, työn toteutuksen vaiheet ja raportin rakenne. Luvussa 2 esitellään valtionhallinnon tulosohjauksen yleisiä haasteita keskittyen virastojen ja laitosten kohtaamiin haasteisiin. Luvussa 3 kerrotaan mitä prosessien kehittäminen on, mitä hyötyjä sillä voidaan saavuttaa sekä kuvataan työssä käytetty prosessikuvausmenetelmä. Luvussa 4 esitellään haastatteluaineiston kerääminen, Rikosseuraamuslaitos ja työssä määritellyt prosessikuvaukset. Kuvauksissa edetään karkealta tasolta kohti yksityiskohtia. Kuvaamisessa keskitytään pääasiassa tulosohjauksen etenemiseen Rikosseuraamuslaitoksella. Luvussa 5 tehdään ehdotuksia tulosohjauksen kehittämiseksi haastatteluiden ja teorian pohjalta. Osa kirjallisuuden kehityskohteista on ollut työn alla ennen tätä työtä ja osa niistä on tullut käyttöön työn aikana. Niiden kohtien osalta arvioidaan tulevaisuuden hyötyjä ja mahdollisia haasteita. Luvussa 6 tarkastellaan normi- ja informaatio-ohjausta Rikosseuraamuslaitoksella. Luvussa 7 tiivistetään työn keskeiset tulokset, arvioidaan niitä ja tuodaan esille mahdollisia jatkotutkimuskohteita. Luvussa 8 on työn yhteenveto. Raportin rakennetta havainnollistetaan taulukossa 1. Taulukossa esitetään luvun syötteet ja mitä luvusta saadaan tuloksena, jota hyödynnetään työn myöhemmissä luvuissa.

Taulukko 1. Raportin rakenne syöte-tulos -muodossa.

Syöte (input)	Luvun kuvaus	Tulos (output)
KeTo- ja RISEALA 2010 hankkeet	<b>1 Johdanto</b> – Kuvataan työn tausta, tavoitteet ja rajaus – Kerrotaan työn toteutuksen päävaiheet ja raportin rakenne	Työn tausta, tavoitteet, rajaus, päävaiheet ja raportin rakenne
Tulosohjausta käsittelevä: – kirjallisuus – tutkimukset – selvitykset – valtion julkaisut	Virhe. Viitteen lähdeä ei löytynyt. Virhe. Viitteen lähdeä ei löytynyt. – Esitellään virastojen ja laitosten tulosohjauksen yleisiä kehityskohteita. Esimerkiksi kuinka tulosohjausta voidaan keventää, miten strategisuutta voidaan lisätä ja mitä haasteita liittyy tulostavoitteisiin, mitaamisen ja raportointiin.	Mahdollisia kehityskohteita Rikosseuraamuslaitoksen tulosohjauksessa
Prosessien kehittämistä käsittelevä: – kirjallisuus – tutkimukset – tieteelliset artikkelit – internet lähteet	<b>3 Prosessien kehittäminen</b> – Kerrotaan prosessien kehittämisestä ja kuvaamisesta sekä niiden hyödyistä – Esitellään työssä käytetty prosessikuvausmenetelmä ja sen kolme tasoa: prosessikartta, prosessialue ja uimaratakaavio	– Prosessien kuvaamisen hyödyt ja tarkoitus – Prosessikuvausmenetelmä, jolla tulos- ja normiohjaus kuvataan.
– Haastattelurunko – Rikosseuraamuslaitoksen verkkosivut – luvun 3 tulokset – normi- ja informaatio-ohjausta käsittelevä kirjallisuus, tutkimukset ja selvitykset	<b>4 Rikosseuraamuslaitos ja prosessien määrittely</b> – Kerrotaan haastatteluaineiston keräämisestä – Esitellään Rikosseuraamuslaitoksen tehtävät, organisaatio ja prosessikartta – Kuvataan kaavioilla tulos- ja normiohjauksen eteneminen Rikosseuraamuslaitoksella sekä määritellään ne sanallisesti. Lisäksi määritellään informaatio-ohjaus.	– Haastatteluaineisto – Tulos-, normi- ja informaatio-ohjauksen määrittely – Prosessikuvaukset
Lukujen 2-4 tulokset	<b>5 Tulosohjauksen arviointi ja kehityskohteet</b> – Arvioidaan tulosohjauksen nykytilaa teorian pohjalta – Tehdään kehitysehdotuksia tulosohjauksen osa-alueiden kehittämiseksi	Tulosohjauksen kehitysehdotukset
Luvun 4 tulokset	<b>6 Normi- ja informaatio-ohjauksen tarkastelu</b> – Kerrotaan miten normiohjaus näkyy tulosohjauksessa ja miten informaatio-ohjausta voisi kehittää haastatteluissa esille tulleiden huomioiden osalta	– Normi- ja informaatio-ohjauksen näkyminen tulosohjauksessa – Informaatio-ohjauksen kehityskohteet
Lukujen 2–6 tulokset	<b>7 Tulokset ja niiden arviointi</b> – Esitellään työn tulokset sekä tehdään johtopäätöksiä ja arvioidaan tuloksia – Ehdotetaan jatkotutkimuskohteita	– Työn tulosten arviointi – Kehitysehdotusten koonti – Jatkotutkimusaiheet
Koko työ	<b>8 Yhteenveto</b> – Kerrotaan mitä tehtiin ja esitellään kootusti työn keskeiset tulokset	Tiivistetty kuvaus työstä

## 2 TULOSOHJAUKSEN YLEISIÄ KEHITYSKOhteITA

Luvussa 2.1 selvitetään lyhyesti tulohjauksen merkitys ja periaate valtionhallinnossa. Tämän jälkeen esitetään tulohjauksen kehityskohteita ja haasteita, jotka ovat tulleet esille viimeisimmän tulohjauksuuudistuksen 2004 jälkeen. Luvussa 2.2 kerrotaan kuinka tulohjauksusta voidaan keventää ja yhtenäistää. Luvussa 2.3 selvitetään mistä tulostavoitteet tulevat ja mitä haasteita niiden asettamiseen ja arviointiin liittyy. Luvussa 2.4 tarkastellaan strategian tärkeyttä, kuinka tulohjauksen strategisuutta voidaan lisätä ja mihin strategian arvoa hukataan. Luvussa 2.5 kerrotaan mitä kaikkea tulohjauksen mittareiden tulee kattaa, mikä olisi suositeltava mittareiden määrä ja mikä on mittareiden rooli tulohjauksessa. Luvussa 2.6 käydään läpi tulohjauksen raportoinnin ja siihen liittyvien tietojärjestelmien puutteita. Luvussa 2.7 selvennetään arviointitoiminnan merkitystä tulohjauksessa ja esitellään lyhyesti julkisen sektorin organisaation itsearviointimalli.

### 2.1 Tulohjaus valtionhallinnossa

Tulohjaus on keskeinen osa valtionhallinnon ohjausjärjestelmää. Tulohjausjärjestelmä on painottunut ylhäältä alaspäin ohjaukseksi. Tähän ovat ohjanneet valtiokonsernista tulevat yhtenäiset toimintatavat. Lisäksi viimeisin tulohjauksuuudistus vuodelta 2004 on vahvistanut ministeriöiden ohjausroolia. Tulohjauksen tavoitteena on mahdollisimman hyvä tasapaino voimavarojen ja tavoitteiden sekä toiminnan tehokkuuden ja laadun välillä. Ohjauksen avulla pyritään saavuttamaan toiminnan halutut vaikutukset kustannustehokkaasti. Tulohjauksessa korostetaan vuorovaikutteisuutta ja se perustuu sopimusajatteluun. Ministeriöt asettavat hallinnonalalle yhteisiä tulostavoitteita tulohjattaville organisaatioille, jakavat resurssit tavoitteiden toteuttamiseksi ja seuraavat toteutumista. Ohjattavat virastot ja laitokset asettavat lisäksi omia tulostavoitteita. (Holkeri et al. 2012, s. 24–25; Valtiovarainministeriö 2005, s. 63–64, 106) Virastot ja laitokset toteuttavat tulostavoitteita toiminnassaan ja raportoivat niistä hallinnonalansa ministeriölle.

Tulohjauksusta on sovellettu eri hallinnonaloilla vaihtelevasti ja siihen vaikuttaa myös ministeriöiden, virastojen ja laitosten toimintakulttuurit. Tulohjauksen kattavuus, käytännön merkitys ja yleinen ohjausvaikutus toteutuu siksi erilaisilla eri hallinnonaloilla. (Valtiovarainministeriö 2005, s. 42) Tulohjauksen haasteena nähdään organisaation sisäisen tulospohjaisen kulttuurin kehittäminen. Tulospohjaista kulttuuria voidaan edistää soveltamalla sitä kaikilla organisaatio tasoilla ja palkitsemalla hyvistä tuloksista. (United Nations Development Group 2010, s. 22)

## 2.2 Tulosohjauksen keventäminen ja yhtenäistäminen

Tulosohjausta saadaan kevennettyä, jos siitä tehdään yhtenäisempää. Viimeisimmän tulosohjausuudistuksen keskeisenä tavoitteena on ollut uusien toimintatapojen ja välineiden tuonti koko valtionhallintoon. Tällä pyritään vähentämään sitä, että virastojen ja laitosten ei tarvitse tehdä ja luoda kaikkea itse. Käytännössä tämä tarkoittaa tehtävien keskittämistä. Keskitettäväksi sopivat yhteiset tavoitteet, mittarit, järjestelmät ja arvosana-asteikot. Yhteiset tavoitteet lisäävät vuoropuhelua hallinnonalojen välillä ja sisällä. Tällöin erilaiset foorumit muodostuvat tärkeiksi yhteisiä asioita käsitteleviksi alustoiksi. Yhteisiä tavoitteita kaikille hallinnonaloille voivat olla henkilöstöä, tietotekniikkaa ja tilojen käyttöä koskevat tavoitteet. Yhteisten tavoitteiden avulla vahvistetaan konserniajattelua. Yhteiset mittarit ja arvosana-asteikot lisäävät keskinäistä vertailtavuutta. Yhteiset järjestelmät lisäävät puolestaan tiedon läpinäkyvyyttä sekä vähentävät tiedon käsittelyä ja raportointia. Ehdotuksena on ollut luoda yhteinen monivuotinen tulossopimus pohja Valtion raportointipalvelu Netraan. Netra tukee ministeriöiden, virastojen ja laitosten välistä tulosohjausta. Netrassa tulostavoitteet ovat nähtävissä ja niitä voidaan kommentoida ja raportoida. Netran käyttöasteessa on kuitenkin parantamisen varaa. Vaikka tulosohjaus on säädösten mukaan velvoittavaa, niin silti 20 % virastoista ja laitoksista ei laittanut tuloksellisuustietoja Netraan vuonna 2011. (Holkeri et al. 2012, s. 10, 26, 36)

Haasteena on myös horisontaalisuuden puuttuminen hallinnonalojen väliltä, mikä liittyy tulosohjauksen yhtenäisyyteen. Sanallinen maininta löytyy vain muutamissa tapauksissa, kuten opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön välillä: ”Hallinnon välistä yhteistyötä vahvistetaan terveysliikunnan tavoitteiden saavuttamiseksi yhdessä erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön kanssa”. Numeerista arviointia ei näihin tavoitteisiin liittyen ole juurikaan ollut. Horisontaalisuuden puute voi johtaa tuloksellisuuden osioptimointiin, mikä tarkoittaa yksittäisten asiakokonaisuuksien edistämistä kokonaisuuden kustannuksella. (Joustie et al. 2010, s. 90)

Tulosohjauksen keventämiseen vaikuttaa myös nelivuotinen tulossopimus. Valtioneuvoston kahdestatoista ministeriöstä kahdeksassa on siirrytty pääosin kokonaan nelivuotiseen tulosohjaukseen. Tällöin tulossopimus tehdään neljälle vuodelle, kun aiemmin suunnittelukauden pituus on ollut vuosi. Esimerkiksi yliopistojen tulossopimukset ovat olleet jo pitkään kolmivuotisia ja välivuosina tehdään vain tarkistuksia. (Valtiovarainministeriö 2013, s. 38) Nelivuotiseen kauden on koettu keventävän välivuosien valmistelua ja mahdollistavan paremman ja laajemman kokonaiskuvan saamisen hallinnonalasta ja sen virastoista.

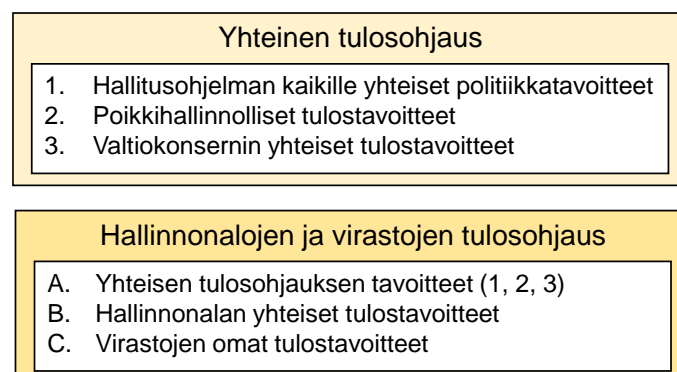


(ibid, s. 24) Pidempi sopimuskausi mahdollistaa myös sen, ettei kaikkea tarvitse käydä läpi vuosittain. Joka vuosi tehdään tarkistukset. Jos suuria muutoksia on tapahtunut, tulossopimusta voidaan joutua päivittämään. (Holkeri et al. 2012, s. 9, 17) Epäselvyytenä on nähty kuinka paljon sopimuksia voidaan päivittää välivuosina (Valtiovarainministeriö 2013, s. 24).

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla on otettu käyttöön uusi strategia-asiakirja, joka korvaa nykyisen TTS:n. Taustalla on tulosohtausasiakirjojen kehittämisprojekti, jonka tavoitteena on karsia turhia jokavuotisia prosesseja kuten TTS-prosessi. Strategia-asiakirjan tarkoituksena on kytkeä hallitusohjelma ja yhteiset tulostavoitteet tiiviimmin virastojen tulosohtaukseen. Strategia-asiakirjassa on strategiset tavoitteet suunnittelukaudelle ja tulossopimuksessa esitetään tavoitteiden toimeenpanosuunnitelma ja mittarit. Tulossopimus laaditaan suoraan strategia-asiakirjan pohjalta. (Holkeri et al. 2012, s. 66–67)

### 2.3 Tulostavoitteisiin liittyvät haasteet

Tulosohtauksessa tavoitteet tulevat hallitusohjelmasta ja sen toimeenpanosuunnitelmasta ministeriöiden kautta virastoille ja laitoksille. Tulosohtaus on jaettu kahteen osaan, jotka ovat yhteinen tulosohtaus sekä hallinnonalojen ja virastojen tulosohtaus. Yhteinen tulosohtaus sisältää hallitusohjelmasta tulevat, kaikille yhteiset politiikkatavoitteet, poikkihallinnolliset tulostavoitteet ja valtiokonsernin yhteiset tulostavoitteet. Valtiokonsernin yhteisiin tavoitteisiin kuuluu esimerkiksi henkilöstöä, tilatehokkuutta ja tietohallintoa koskevat tavoitteet. Hallinnonalojen ja virastojen tulosohtaus sisältää yhteisen tulosohtauksen tavoitteet, hallinnonalan yhteiset tulostavoitteet ja viraston omat tulostavoitteet. (ibid, s. 30–31) Jaottelua on havainnollistettu kuvassa 1. Osa virastojen tulostavoitteista on johdettu ylemmiltä tasoilta. Ylemmän tason tavoitteita täsmennetään ja konkretisoidaan, että ne voidaan toteuttaa virastoissa. Kaikkien tasojen tavoitteiden tulee olla linjassa hallitusohjelman kans-



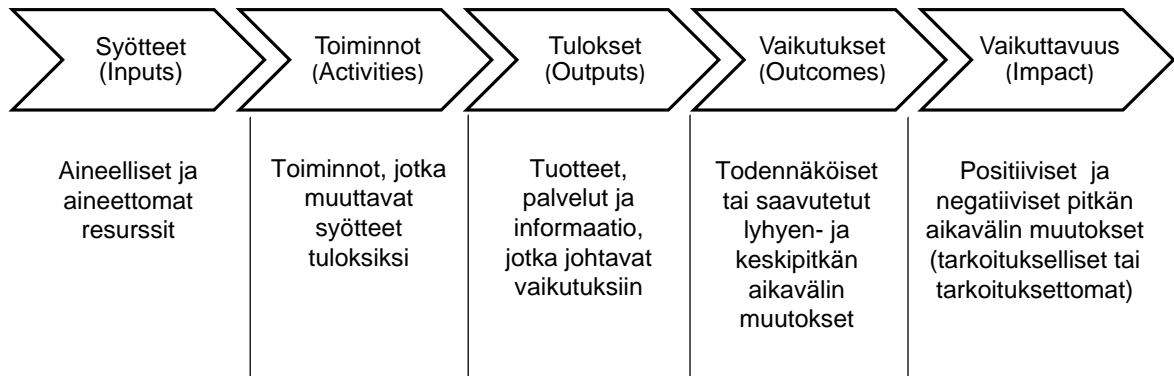
Kuva 1. Tulosohtauksen tavoitteiden jaottelu (mukaillen ibid).

sa. Hallinnonala- ja virastokohtainen tulosohjaus on edelleen keskeisimmässä asemassa mutta yhteisten tavoitteiden painoarvoa lisätään. Tavoitteiden määrää ei tule kuitenkaan kasvattaa vaan keskittyä strategisesti tärkeisiin tavoitteisiin, jolloin ne ovat entistä enemmän yhteisiä tavoitteita. Yhteyttä hallitusohjelmaan on lisätty ottamalla käyttöön hallituskauden pituinen tulossopimus. (ibid, s. 14, 17)

Ongelma yhden vuoden tulossopimuskaudessa on aikajänteen lyhyys. Tällöin laajoissa yhteiskunnallisissa vaikuttavuustavoitteissa ei ehdi tapahtua merkittävää kehitystä. Yhden vuoden tulostavoitteet määritellään helposti kohteille, joissa tuloksia voidaan osoittaa saavutettavan. Tulostavoitteet voidaan silloin kiinnittää olemassa oleviin mittareihin ja tuloneuvottelut ovat mittarin arvon asettamista. Tällöin on riski, että tavoitteet olennaisimmille asioille jäävät asettamatta. Mittaaminen voi kohdistua silloin tavoitteiden kannalta väärin kohtiin. (Valtiovarainministeriö 2013, s. 38)

Nelivuotinen suunnittelukausi voi tuoda mukanaan tavoitteiden asettamisongelman (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009, s. 61). Tämä tarkoittaa, ettei pitkän aikavälin tavoitteille tehdä lyhyen aikavälin osatavoitteita ja mittareita (Joustie et al. 2010, s. 50). Tämän ehkäisemiseksi pitkän aikavälin tavoitteet ja visiot on purettava lyhyen aikavälin osatavoitteiksi, minkä lisäksi pitkän aikavälin tavoitteille tulee tehdä raportointiaikataulu. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009, s. 61; Niemelä et al. 2008, s. 59–60) Esimerkiksi nelivuotiskauden tavoitteet jaetaan vuositavoitteiksi ja edelleen toiminnallisiksi tavoitteiksi, jotka tulee saavuttaa kunakin vuonna. Näin osatavoitteiden saavuttaminen vie kohti kokonaistavoitetta ja tavoitteiden toteutumisen seuranta on helpompaa.

Tulostavoitteisiin liittyy läheisesti tulosketju, joka on kuvattu prosessina (kuva 2). Tulokset jussa syötteet prosessoidaan toimintojen kautta tuloksiksi. Tuloksista seuraa lyhyen ja keskipitkän aikavälin vaikutuksia sekä pidemmän aikavälin vaikuttavuus. Johtajuuden näkökulmasta tulosohjauksen haasteena on siirtää tarkastelu syötteistä (inputs) tuloksiin (outputs) ja edelleen korkeamman tason vaikutuksiin (outcomes) ja vaikuttavuuteen (impact). Johtajien tulosvastuu voi puolestaan siirtää tarkastelun tuloksiin, koska ne ovat helpommin saatavilla ja johtajien on helpompi vaikuttaa niihin. Johtajilla on vähemmän puuttumismahdollisuuksia vaikutuksiin ja erityisesti vaikuttavuuteen, jonka tuloksia ei saada nopeasti. Lisäksi niiden muutokset tapahtuvat pidemmällä aikavälillä mikä voi johtaa niiden puutteelliseen seurantaan. Vuositason tulosten arviointi voi lisäksi ajaa raportoimaan alemman tason tuloksista, joissa muutoksia näkyy nopeammin. (Binnendijk 2000, s. 120)



Kuva 2. Tulosketju (mukaillen OECD 2013, s. 3).

Yleinen näkemys on, että tulostavoitteiden ei tarvitse kattaa koko toimintaa vaan tärkeimmät painopisteet. Tulostavoitteiden tulee kuitenkin koskea sekä organisaation perus- että kehittämistoimintaa. Tavoitteet voivat olla luonteeltaan muuttuvia tai pysyviä. Perustoiminnan tavoitteet ovat pysyviä ja korostavat toiminnan jatkuvuutta pitkällä aikavälillä. Kehittämistoiminnan tavoitteet ovat muuttuvia, lyhyen aikavälin tavoitteita ja ne tukevat perustoimintaa. Perustoiminnan ja kehittämistoiminnan tulee olla tasapainossa. On huolehdittava, että kaikki panokset eivät mene pelkästään perustoimintaan tai toiminnan kehittämiseen. Perustoiminnan tehokkuutta ja laatua tulee parantaa jatkuvasti kehittämistoiminnalla ja samalla hoitaa perustehtävät tehokkaasti ja laadukkaasti. (Valtiovarainministeriö 2005, s. 40)

Tulostavoitteiden selkeys, laatu ja toteutumisen seuranta ovat keskeisiä tulosohjauksessa. (Holkeri et al. 2012, s. 28) Yksittäisen tulostavoitteen asettaminen tuottaa kuitenkin vaikeuksia. Tavoitteen tulisi olla konkreettinen ilmaisu siitä, millaista tulevaisuuden tilaa tavoitellaan. Tulosohjausjärjestelmän mukaisesti ongelma tulee ensin määritellä. Tämän jälkeen ongelma tulee analysoida ja kehittää vaihtoehtoisia ratkaisuja. Lopuksi valitaan paras vaihtoehto ja asetetaan sille tavoitteet. Tavoitteenasettelu jää kuitenkin puutteelliseksi ja aiheuttaa monitulkintaisuutta. (Joustie et al. 2010, s. 90) Määrällinen tavoite tulisi esittää numeroilla, sillä tulisi olla mittayksikkö ja tavoite tulisi olla kiinnitetty aikaan (Laamanen 2001, s. 203).

Kun tavoitteita on saatu asetettua, niin seuraavana haasteena on kuinka paljon niitä tulisi olla. Tavallisesti tavoitteita asetetaan liikaa. Tulostavoitteita tulisi asettaa niille alueille ja kysymyksille, joissa halutaan muutosta ja jotka ovat keskeisiä strategiassa. Ohjaus tulee olla paikoissa, joissa sitä oikeasti tarvitaan. Perustoimintaan riittää seurantamittarit ja vas-

ta mittarin saavuttaessa kriittisen rajan ohjausta kohdennetaan niihin kohtiin. Tavoitteiden tulee siis olla mitattavia. Tavoitteita vähentämällä saadaan selkeämpi kuva panostettavista kohdista ja niihin on helpompi keskittyä. Tulohajauksessa on selkeästi ilmaistava myös se, mitä jatkossa ei tulla tekemään. (Holkeri et al. 2012, s. 9, 38)

Lopuksi tavoitteita tulee arvioida, mikä tuottaa myös vaikeuksia. Arviointi on hankalaa johduen tavoitteiden epätäsmällisestä raportoinnista. Aikajakso tavoitteen toteutumiseksi puuttuu samoin vaikutusyhteydet ja mitattava tavoitetila sanallisille tavoitteille. (Joustie et al. 2010, s. 90). Lisäksi ei ole analysoitu riittävästi mistä poikkeamat tavoitteiden ja tulosten välillä johtuvat. Tavoitteiden ja tulosten raportoinnissa korostuu usein mitä on saavutettu, kun pitäisi korostaa miksi ja miten on saavutettu. Avoimet perustelut ja hyvin positiiviset arvioinnit ovat jossain määrin epäuskottavia. Toteutumattomat tai negatiivisen kehityksen tavoitteet tulee myös arvioida. (Holkeri et al. 2012, s. 37)

Tavoitteiden toteutuminen ei yksistään riitä, vaan on tiedettävä kuinka paljon resursseja niihin on käytetty. Yhteys tavoitteiden ja käytettyjen resurssien välillä ei aina ole selkeä. Tilanteen selkeyttämiseksi voidaan käyttää toimintolaskentaa, jossa tavoitteet puretaan toiminnoiksi ja toiminnoille lasketaan kustannukset. Tulosten arvioinnin syy-seuraus -suhteiden löytämiseksi voidaan pohtia esimerkiksi miksi tulos saavutettiin tai ei saavutettu, mitkä menettelytavat toimisivat paremmin ja missä tilanteissa tai yhteyksissä. (Valtiovarainministeriö 2005, s. 64; Joustie et al. 2010, s. 49; Binnendijk 2000, s. 120)

Tulosneuvotteluissa on erityisen tärkeää yhteisen linjan löytäminen yhteiskunnallisille vaikuttavuustavoitteille, jotka tulevat ministeriön asettamista strategisista tavoitteista. Ministeriön ja viraston tai laitoksen välisissä tulostavoitteissa ei tule puuttua tulohajattavan yksikön sisäisiin tavoitteisiin. (Valtiovarainministeriö 2005, s. 43) Tulostavoitteiden tulee olla sellaisia, että organisaatio voi vaikuttaa niihin omalla toiminnallaan. Tästä syystä vaikuttavuustavoitteet tulee määritellä tarkasti ja löytää syy-seuraus -suhteet, joihin organisaatiolla on vaikutusmahdollisuuksia. (ibid, s. 91–92)

## **2.4 Strategisuuden lisääminen tulohajauksessa**

Strategiaa on tyypillisesti suunnittelemassa melko pieni joukko organisaation henkilöstöstä. Tämä joukko ymmärtää strategian hyvin, koska he ovat käyttäneet huomattavasti aikaa sen muodostamiseen. Suurin osa työntekijöistä ei ole ollut strategian laadinnassa, joten heidän on vaikea päästä sisään strategian ajatusmaailmaan. Jokaisen työntekijän tulee

ymmärtää mikä on hänen roolinsa, vastuunsa ja mahdollisuutensa yhteisen strategian toteuttamisessa. Työntekijöiden tulee ymmärtää miten oma toiminta vaikuttaa koko organisaation tuloksiin. Organisaation johdon vastuulla on varmistaa, että henkilöstö ymmärtää strategian ja toimii sen mukaisesti. (Niemelä et al. 2008, s. 11–12) Strategiasta tulee viestiä useita kanavia myöten, millä varmistetaan henkilöstön tietoisuus strategisista tavoitteista.

OECD:n (Organisation for Economic Co-operation and Development) tekemän arvioinnin mukaan strateginen ohjaus, talousohjaus ja tulohjaus ovat eriytyneet toisistaan Suomen hallinnossa. Tulohjauksen yhteys strategiseen suunnitteluun on heikko. Tämä johtuu siitä, että viraston toiminnallisia tavoitteita ei ole yhdistetty riittävästi koko hallinnonalan yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2015, s. 34) Suomessa tulohjaus keskittyy yksityiskohtaisiin mittareihin, sen sijaan että se tukisi hallitusohjelman strategisia toimenpiteitä. Resurssien kohdistamisessa ja toimenpiteiden priorisoinnissa ei huomioida riittävästi tulostietoja. Tulohjauksen onnistumiseen vaikuttaa kaksi keskeistä osa-aluetta: 1) tulohjaus yhdistetään strategiseen suunnitteluun ja budjetin kohdistamiseen ja 2) strategiat ja tavoitteet määritellään ja kommunikoidaan selkeästi koko henkilöstölle, jotta tuloksia voidaan arvioida ja mitata. (Joustie et al. 2010, s. 28, 49; OECD 2015, s. 102; OECD 2013, s. 5)

Strategian toteuttamisessa ongelmaksi muodostuu yleensä se, että strategiaprosessia ei yhdistetä muuhun johtamiseen, raportointiin ja ydinprosesseihin. (Niemelä et al. 2008, s. 33–12) Tulohjauksen kehittämishankkeessa suositellaan, että tulohjauksen tulisi keskittyä strategisesti merkittäviin asioihin ja organisaation ydintoimintoihin (Holkeri et al. 2012, s. 38). Myös tulohjauksen tulee olla tiiviissä yhteydessä johtamiseen, raportointiin ja suunnitteluun (ibid, s. 24). Strategian yhteys ydinprosesseihin saadaan määrittämällä ja kuvaamalla ydinprosessit. Tämän jälkeen prosesseille voidaan asettaa mittarit, joiden tulisi olla linjassa strategisten tavoitteiden kanssa. Strategian ja siihen liittyvien tavoitteiden toteutumista seurataan mittareiden avulla. Jos näin ei tehdä, annetaan helposti viesti, etteivät asiat kiinnosta. Tällöin aletaan keskittyä mahdollisesti toissijaisiin asioihin, josta seuraa strategian toteuttamisen ontuminen. (Niemelä et al. 2008, s. 161) Niemelä et al. (2008, s. 52) mainitsevat viisi merkittävintä syytä strategian arvon hukkaamiseen:

1. Resursseja ei ole saatavilla tai ne ovat heikkolaatuisia
2. Viestintä strategiasta on jäänyt puutteelliseksi organisaation eri tasoille
3. Toimintasuunnitelma on puutteellinen eli siinä ei ole määritelty selkeästi toimenpiteitä strategian toteuttamiseksi

4. Vastuita ei ole määritelty strategian osa-alueiden käytäntöön viemiseksi
5. Organisaatiokulttuurista tulevat tekijät estävät toimenpidesuunnitelman toteuttamista. Tällaisia tekijöitä ovat sisäiset raja-aidat ja sisäinen kilpailu.

Luvussa 2.3 tuli esille tulosohjauksen nelivuotinen kausi, mikä keventää tulosohjausta. Samalla se mahdollistaa aiempaa strategisemman suunnittelun siirryttäessä operatiivisten tavoitteiden hieromisesta kohti strategisempia kokonaisuuksia, jotka tulevat hallitusohjelman tavoitteista (Valtiovarainministeriö 2013, s. 24). Tulossopimukset tehdään tulosneuvotteluissa, joissa tulee käydä läpi strategisia haasteita, painopisteiden muutoksia ja toiminnan kehittämissuuntaa. Myös pidemmän aikavälin tavoitteet tulee sisällyttää tulosso- pimuksiin, jolloin toiminnan suuntaa on helpompi suunnitella. (Valtiovarainministeriö 2005, s. 38) Nelivuotinen tulossopimus ohjaa miettimään pidemmän aikavälin tavoitteita, mikä on strategian toteuttamisen kannalta merkittävä asia. Tämä johtuu siitä, että strategia tehdään pitkälle aikavälille isompien asiakokonaisuuksien saavuttamiseksi.

## 2.5 Mittaamisen haasteet tulosohjauksessa

Tulosohjauksen mittareiden tulee olla monipuolisia ja kattaa tuloksellisuuden osa-alueet. Näitä ovat toiminnallinen tuloksellisuus ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Toiminnallinen tuloksellisuus koostuu toiminnallisesta tehokkuudesta, tuotoksista ja laadunhallinnasta sekä henkisten voimavarojen hallinnasta. Toiminnallinen tehokkuus muodostuu puolestaan neljästä osasta, joita ovat tuottavuus, taloudellisuus, kannattavuus ja kustannusvas- taavuus. Tuottavuus kuvaa panosten (tuotannontekijät) suhdetta suoritteisiin, esimerkiksi asiakkaiden keskimäärä päivässä/htv. Taloudellisuus kuvaa panosten (kustannukset) suhdetta suoritteisiin, esimerkiksi toimintamenot/asiakas. (ibid, s. 10, 45, 49) Tulokselli- suuden osa-alueet on esitetty taulukossa 2.

Taulukko 2. Tuloksellisuuden osa-alueet.

Toiminnallinen tuloksellisuus (outputs)			Yhteiskunnallinen vai- kuttavuus (impact)
Toiminnallinen tehokkuus	Tuotokset ja laadunhallinta	Henkisten voimavaro- jen hallinta	
- Tuottavuus - Taloudellisuus - Kannattavuus - Kustannus- vastaavuus			

Mittarit tulee laatia tavoitteiden pohjalta ja niiden tulisi olla numeerisia. Mitattavien asioiden määrä ei saa olla liian suuri, ettei mittareiden käyttäminen tule liian kalliiksi suhteessa saatuihin hyötyihin (Holkeri et al. 2012, s. 38–39). Mittareiden oikeasta määrästä on kuitenkin vaikea antaa raja-arvoja mikä on paljon tai vähän. Esimerkiksi Niemelä et al. (2008, s. 102) antavat suosituksen, joka on enintään 12–20 mittaria organisaatiotasoa kohti. Mittariston tulee kattaa kaikki organisaatiotasot. Tämä tarkoittaa tarvittaessa oman mittariston laatimista jokaiselle organisaatiotasolle. Laamanen (2001, s. 174–175) pyrkii kuvaamaan yhden prosessin toteutumista yhdellä mittarilla, jota hän kutsuu prosessin ydinsuorituskyvyksi. Jos mittareiden määrää ei rajoiteta, suuntana on yleensä kaiken mahdollisen mittaaminen (ibid, s. 175).

Jos tuloksia ei voida arvioida numerotiedolla, niin tulee yksilöidä kriteerit, joiden avulla havainnot tehdään. Erityisesti laadullisten mittareiden tulkinnassa tulisi päätelmien perustua useampaan laadullisen tekijän tarkasteluun. Vaikuttavuuden arviointi on monimutkaisempaa, sillä organisaatio ei voi vaikuttaa siihen vain omalla toiminnallaan. Useimmiten vaikuttavuuteen kytkeytyy monia muita organisaation ulkopuolisia tekijöitä. Vastuu yhteiskunnan laaja-alaisista vaikuttavuustavoitteista ja niiden raportoinnista on ensisijaisesti ministeriöillä. Virastot ja laitokset kuvailevat toimintakertomuksessa kuinka heidän toiminta on tukenut toimialan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Tämä tarkastelu yhdistää organisaation toiminnalliset tulokset ja toimialan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden. Yhden vuoden vaikuttavuustiedon kuvailu ei riitä, vaan arvioinnin tulee perustua useamman vuoden kattavan kehityksen suunnan arviointiin. (Valtiovarainministeriö 2005, s. 45, 48, 54, 68)

Mittareiden määrittelyä pidetään hankalana etenkin tutkimuslaitosten sekä hallinnollisia ja valvontatehtäviä hoitavien organisaatioiden kohdalla. Näissäkään kaikkia mahdollisuuksia ei ole hyödynnetty. Suoritetietojen lisäksi selkeitä tunnuslukuja voidaan saada palvelujen käyttäjien tyytyväisyyskyselyistä. Asiakastietoa tulisi koota säännöllisesti ja analysoida se huolellisesti. Jotta siitä olisi hyötyä laajemmalti, sen pohjalta olisi tehtävä toiminnallisia johtopäätöksiä. (ibid, s. 47)

Organisaatioissa mitataan monesti erilaisia suorituksia. Mittausjärjestelmän puutteena on monesti se, etteivät ne motivoi työntekijöitä, lisää heidän aktiivisuuttaan tai nosta heidän tavoitetasoaan. Työntekijät eivät koe mittausjärjestelmää omakseen, jolloin se ei vaikuta heidän toimintaansa. Mittausjärjestelmän suurimpana puutteena nähdään tavoitteiden pilkkominen osatavoitteiksi, siten että työntekijät ymmärtävät mistä on kysymys. Tavoitteiden asettamisessa on tärkeää selvittää seuraavat kolme asiaa:

1. Tiedostaa millainen käyttäytyminen johtaa menestykseen
2. Käyttäytyä sovitulla tavalla
3. Varmistua, että käyttäytyminen on tuottanut halutun tuloksen (Karlöf et al. 2003, s. 160–161)

Hyvän mittausjärjestelmän tulisi olla tehokas ja vaivaton eli toimia mahdollisimman automaattisesti. Tällöin mittausjärjestelmä kuluttaa mahdollisimman vähän prosessin resursseja. (Martinsuo & Blomqvist 2010, s. 19; Valtiovarainministeriö 2005, s. 46) Mittaristo tulisi suunnitella kuvaamaan myös organisaation ydinprosesseja (Niemelä et al. 2008, s. 119). Oikein valitut mittarit tuottavat lisäarvoa organisaatiolle. Ne tukevat strategian toteuttamista ja auttavat johtoa selkeyttämään tavoitteita, strategiaa ja päätehtäviä henkilöstölle. Mittarit auttavat koko organisaatiota etenemään kohti tavoitteita. (ibid, s. 97)

Mittaamisen hyödyllisyyden ratkaisee se, kuinka henkilöt tulkitsevat mittaustietoa ja liittävät sen tietämykseensä (Laamanen 2001, s. 151). Siten mittaritiedolle tulee olla käyttäjä, joka osaa tulkita sitä ja reagoida siihen (Holkeri et al. 2012, s. 39). Mittareiden asettamisessa on erittäin tärkeää tiedostaa millaiseen käyttäytymiseen mittarit ohjaavat. Väärin valitut mittarit voivat vääristää käyttäytymistä. Tämän vuoksi mittareita tulee tarkastella ja päivittää säännöllisesti. (Mayne 2007, s. 98) Mittareita voidaan vertailla toisiinsa, jos niitä käytetään suhteellisen vakiintuneina. Kaikkien mittareiden ei tule kuitenkaan olla vuodesta toiseen samoja, sillä tavoitteita muutettaessa tulee myös mittareita uudistaa. (Valtiovarainministeriö 2005, s. 45)

Tulostavoitteiden saavuttaminen ei auta, jos tavoitteet eivät ohjaa toimintaa haluttuun tavoitetilään ja käyttöön. Toiminnanohjauksessa ja johtamisessa motiivien selkeyttäminen on yksi keskeinen tehtävä. (Joustie et al. 2010, s. 91) Johtajien tehtävänä on selkeyttää koko henkilöstölle miksi toimimme näin, miten toiminta liittyy strategian toteuttamiseen ja miten se näkyy jokapäiväisessä työssä. Mittareiden tavoiteasetannan jälkeen suunnitellaan toimintaa, jolloin suunnittelu viedään operatiiviselle tasolle. Tällä tarkoitetaan tehtävien ja toimenpiteiden määrittämistä, joilla tuetaan mittareiden tavoitearvojen saavuttamista. (Niemelä et al. 2008, s. 114)

## **2.6 Raportoinnin haasteet tulohjauksessa**

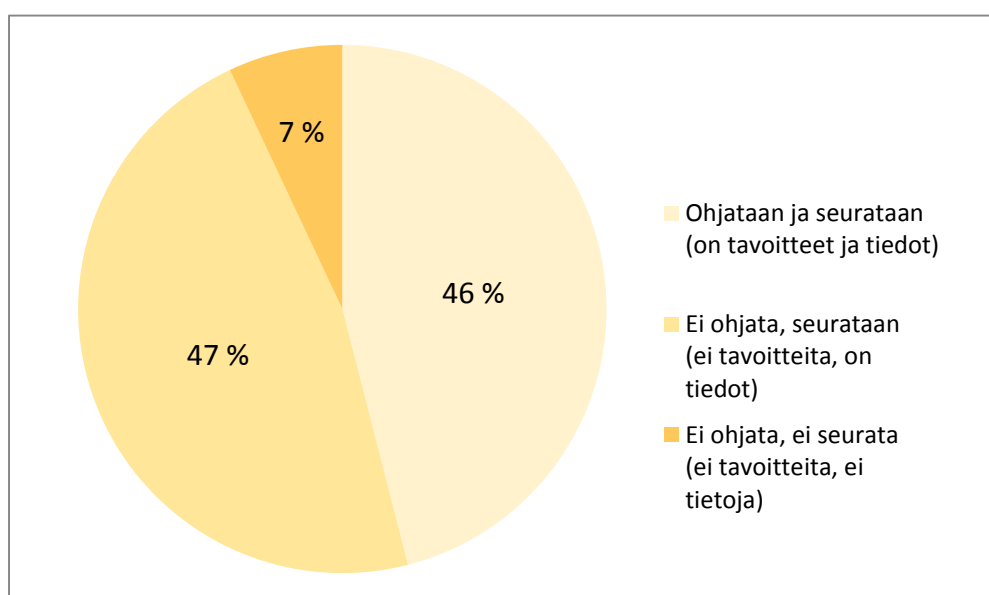
Virastojen ja laitosten tulohjauksen suunnitteluasiakirjoja ovat määräraha-kehitykset, TTS:t ja tulossopimukset. Seuranta-asiakirjoja ovat tilinpäätökset ja ministeriöiden tilinpä-



töskannanotot. (Joustie et al. 2010, s. 95) Tulostavoitteiden toteutumisesta raportoidaan ministeriölle toimintakertomuksessa, joka on osa tilinpäätöstä. Lisäksi tuotetaan tulosraportteja ja vuosikertomuksia sidosryhmille. (Valtiovarainministeriö 2005, s. 63–64)

Tulosohjauksen raportoinnissa ja seurannassa on yleisesti puutteita, mikä ilmenee valtiontalouden tarkastusviraston (2015, s. 104–105) raportista vuodelta 2014. Jos arviointikriteereinä käytetään ministeriöiden asettamia tulostavoitteita ja kirjanpitoyksiköiden niistä esittämiä tietoja toimintakertomuksessa, niin tulokset ovat kuvan 3 mukaiset. Kuvasta nähdään esimerkiksi, että 46 %:a kirjanpitoyksiköistä ohjataan riittävällä taloudellisilla tavoitteilla ja kirjanpitoyksiköt raportoivat niistä oikeilla ja riittävällä tiedoilla. Jos mukaan otetaan tuottavuus, niin luku laskee 33 %:iin. (ibid, s. 104–105)

Raporteissa on esitetty paljon tunnuslukuja, jotka kuvaavat määrällisiä tavoitteita. Toiminnallisen tehokkuuden tunnuslukuja on esitetty vähän. Raportoinnissa puutteena on vaikuttavuuden ja strategian välinen suhde, sillä osa raportoi vaikuttavuustavoitteista ja osa strategisista tavoitteista. Suurimmaksi osaksi yhteys vaikuttavuustavoitteisiin puuttuu. (Joustie et al. 2010, s. 91) Raporttien päivittämisessä tulee muistaa, ettei vain lisätä uutta tietoa entisten lisäksi. Vanhoja ja tarpeettomia tietoja tulee myös poistaa. Tavan vuoksi tehtävät raportit ja ylimääräisten tietojen analysointi kuluttavat työaika. Lisäksi tarpeellinen tieto voi jäädä analysoimatta, kun analysoitavaa on paljon. (Niemelä et al. 2008, s. 90)



Kuva 3. Kirjanpitoyksiköiden jakauma niille asetettujen tavoitteiden ja niistä raportoinnin suhteen (mukailen Valtiontalouden tarkastusvirasto 2015, s. 104).

Taloustieteelliset tutkimukset sekä käytännön kokemus julkiselta ja yksityiseltä sektorilta ovat osoittaneet, että digitalisaatio ja ICT:n hyödyntäminen ovat tärkeimpiä keinoja tuottavuuden parantamiseksi. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2015, s. 6, 10) Tämän vuoksi sähköisiä palveluita ja tietojärjestelmiä tulee kehittää. Vielä nykyäänkin järjestelmäympäristö on monessa organisaatiossa puutteellinen. Yhteydet perusjärjestelmistä raportointijärjestelmiin ovat vajaita ja vanhentuneita, lisäksi on päällekkäisiä järjestelmiä. Tällöin tieto ei siirry automaattisesti järjestelmästä toiseen tai se vaatii manuaalista hakemista, korjaamista ja laskentaa usein Excelin avulla. Tämä vaatii henkilötyöaikaa ja pidentää myös läpimenoaikaa. (Niemelä et al. 2008, s. 83–84) Dokumenttien tekeminen aiheuttaa aina kustannuksia, jotka yleensä aliarvioidaan (Braganza & Myers 1997, s. 55).

Tietojärjestelmien puutteina ovat muun muassa tiedon saatavuus, luotettavuus, ajantasaisuus ja puutteelliset tiedonkeruumenetelmät (OECD 2013, s. 5). Järjestelmäkehityksessä on kuitenkin muistettava prosessien, toimintatapojen ja tarvittaessa lainsäädännön uudistaminen, koska ilman niitä tuottavuustavoitteet jäävät saavuttamatta (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2015, s. 6, 10). ICT:n hyödyntämisen esteenä pidetään yleensä puutteellista koulutusta, jonka seurauksena kaikkia ICT:n tarjoamia ominaisuuksia ei käytetä (Ebrahim & Irani 2005, s. 602). Yhteiset tietojärjestelmät ja välineet tukevat tulohajautuksen toiminta-ajatus, jolloin tulohajautuksesta tulisi strategisempaa, kevyempää, yhtenäisempää ja poikkihallinnollisempaa (Holkeri et al. 2012, s. 24, 28).

Johdon talousraportointia oikeusministeriössä ja kolmessa vertailuministeriössä on tutkittu Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulussa tehdyssä pro gradu -tutkielmassa. Tutkielman mukaan käytetyin raportointiväline on Excel, jonka lisäksi on yksi tai useampi raportointijärjestelmä. Raportointijärjestelmien integraatio koettiin puutteelliseksi. Raportteja ei ollut analysoitu tai visualisoitu riittävästi, eikä niitä osattu käyttää hyväksi tarpeeksi paljon. Lisäksi kaivattiin kustannus-hyöty raportteja suurimpien hankkeiden ja rakenneuudistusten seurantaan. (Patrikainen 2012, s. 67–68) Tässä on yksi esimerkki siitä, mitä puutteita järjestelmistä ja raportoinnista on löydettävissä.

## **2.7 Järjestelmällinen arviointitoiminta tulohajautuksessa**

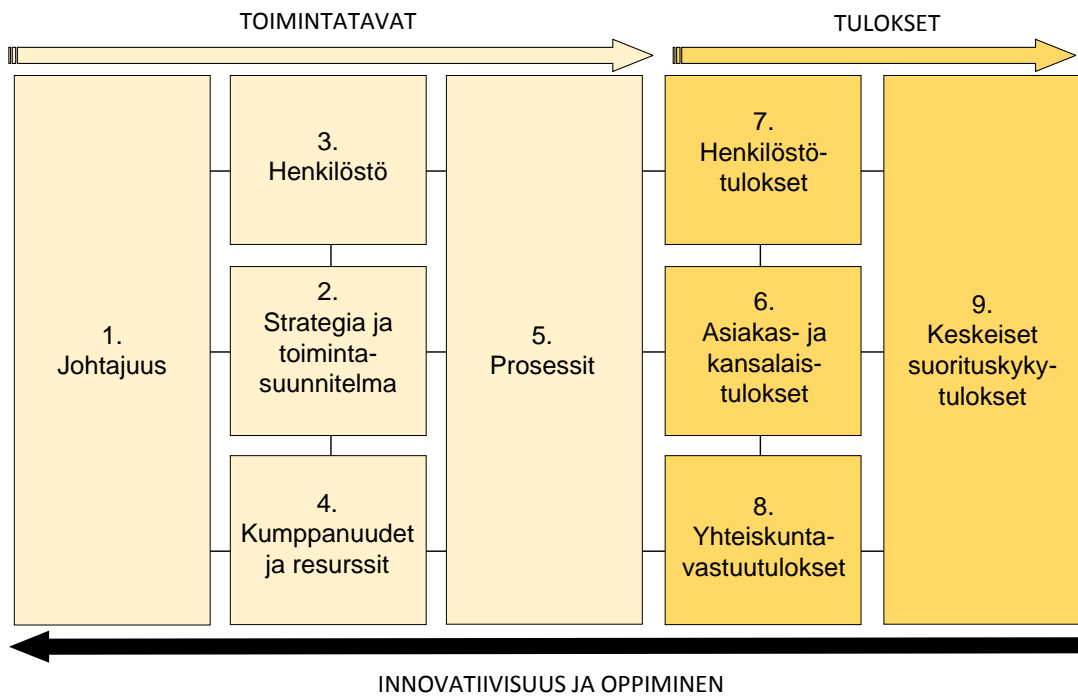
Arviointitoiminta on erittäin tärkeää tulohajautuksessa. Arviointitoiminnan tarkoituksena on organisaation oppiminen ja siitä syntyvä toiminnan kehittäminen. Arviointia tulisi tehdä sisäisesti ja ulkoisesti. Ulkoisen arvioinnin tekee tavallisesti ulkopuolinen asiantuntijataho. Sisäinen arviointi tehdään itsearviointina, johon tulisi osallistua koko henkilöstö. Itsearvi-

oinnissa voidaan käyttää sovellutuksia laatupalkintoarvioinneista. Arviointitoiminnan avulla voidaan tarkastella riskejä ja kerätä tietoa niiden hallitsemiseksi. Toimintaympäristö ja siihen kohdistuvat odotukset voivat muuttua esimerkiksi lainsäädännön uudistuessa. Silloin strategian tarkistaminen vaatii nykyisten toimintamallien, pitkän aikavälin tulosten ja toiminnan yhteiskunnallisten vaikutusten analysointia. Tulohajautuksen kehittämisessä on usein tullut esille, että järjestelmällistä arviointitoimintaa tulisi lisätä vuosittaisen tulosseurannan tueksi. (Valtiovarainministeriö 2005, s. 107, 108–110)

Organisaation toiminnan laadukkuuden arviointiin on valmiita arviointimalleja. Esimerkiksi julkisen sektorin organisaatioille tehty yhteinen itsearviointimalli (Common Assessment Framework – CAF), joka julkistettiin vuonna 2000. (CAF 2013, s. 9) CAF-mallia käyttävät muun muassa sisäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön alaiset virastot. Ulkoisia arviointeja pidetään melko kalleina nykyisessä taloustilanteessa, mikä on kannustanut itsearviointien käyttöön. (Valtiovarainministeriö 2013 s. 20–21, 25).

CAF-mallin kehitys on tehty EU:n hallintoministerien johtamassa verkostossa (European Public Administration Network – EUPAN). CAF on suorituskyvyn arviointiin ja kehittämiseen suunniteltu työkalu. Sen avulla voidaan muun muassa helpottaa organisaation vahvuuksien ja kehittämisalueiden paikantamista, edistää vertailuoppimista sekä seurata organisaation kehitystä. CAF-mallissa tarkastelun kohteena ovat organisaation toimintatavat ja tulokset, jotka ovat jaettu yhdeksään osa-alueeseen ja 28 arviointikohtaan. Toimintatavat kattavat viisi arviointialuetta, joilla asetetut tavoitteet ja tavoiteltavat tulokset pyritään saavuttamaan (kuva 4). Toimintatavoista seuraa tuloksia, joita arvioidaan eri näkökulmista lopuilla neljällä arviointialueella. Itsearviointin tarkoituksena on lisätä koko organisaation jatkuvaa oppimista, uudistumista ja henkilöstön osallistamista. (CAF 2013, s. 9–10)

Arvioinneista saatavia kriteereitä, kuten asiakas- tai suorituskykytuloksia voidaan käyttää tulostavoitteiden asettamiseen. (ibid, s. 9–10; Valtiovarainministeriö 2005, s. 54) Arviointimallin yhtenä arviointialueena ovat prosessit, jotka nähdään olevan tuloksien välittäjinä. Siten prosessit ja niiden kehittäminen on yksi keskeinen osa organisaatioiden toimintaa, joita tulee tarkastella tarkemmin toiminnan kehittämisen yhteydessä.



Kuva 4. CAF-itsearviointimallin osa-alueet (mukailleen CAF 2013, s. 10).

### 3 PROSESSIEN KEHITTÄMINEN

Tässä luvussa kerrotaan prosessien kehittämisestä ja esitellään yksi tapa kuvata prosesseja. Luvussa 3.1 määritellään prosessi ja esitellään prosessikeskeistä toimintaa. Luvussa 3.2 käsitellään prosessikuvausten merkitystä ja niillä tavoiteltavia hyötyjä. Luvussa 3.3 kuvaillaan lyhyesti prosessikuvaamisen haasteita, jonka jälkeen esitellään työssä käytetyn prosessikuvausmenetelmän kolme tasoa.

#### 3.1 Prosessikeskeinen toiminta

Tässä työssä prosessilla tarkoitetaan yhtenäistä organisaation funktionaaliset rajat ylittävää toimintoketjua, joka tarjoaa arvoa prosessin asiakkaalle ja muille sidosryhmille palvelun, informaation tai tuotteen muodossa (Sharp & McDermott 2009, s. 14) Kirjallisuudessa prosessi on määritelty useilla eri tavoilla, joissa on kuitenkin paljon samoja piirteitä. Määritelmiä ei esitellä ja vertailla syvemmin tässä työssä.

Prosessien kehittämisen taito on tullut ratkaisevaksi tekijäksi organisaatioiden ketteryyden kehittämisessä (Fleischmann & Stary 2011, s. 125). Julkisella sektorilla prosessien kehittämiseen ovat vaikuttaneet eniten hallinnon sisäiset muutostekijät kuten tulohajautuksen riittämättömyys, tuottavuusajattelu, laatuajattelu ja palvelukeskustuuksien uudistus (Toivonen et al. 2011, s. 4). Organisaation sopeutuminen nopeasti muuttuviin olosuhteisiin voidaan saavuttaa helpommin prosessipohjaisella kuin funktionaalisella näkemyksellä. Funktionaalisessa näkemyksessä jokainen osasto optimoi omaa toimintaa mutta osastojen läpi kulkevan prosessin suorituskyky voi laskea. (Karlöf et al. 2003, s. 87; Braganza & Myers 1997, s. 62) Jos organisaatio koostuu useista yksiköistä, joilla jokaisella on oma tehtävä prosessissa, niin tällöin tarkastelun kohteena on yksiköiden läpi kulkeva prosessi.

Prosessikeskeisessä toiminnan kehittämisessä organisaation toimintaa tarkastellaan prosessien muodostamina kokonaisuuksina. Tätä varten tarvitaan prosessikuvaus. Tarkoituksena on tehdä muutoksia prosessiin, mikä parantaa toiminnan tuloksellisuutta, laatua ja vaikuttavuutta. Prosessien kehittämisen tulee olla jatkuvaa eikä kertaluonteista. Jatkuva kehittäminen edellyttää prosessimaisen ajattelu- ja toimintatavan omaksumista koko organisaatiossa. (Toivonen et al. 2011, s. 10, 70).

Prosessikeskeinen toiminnan kehittäminen soveltuu erityisesti silloin, kun toiminnassa on pysyviä ja toistuvia vaiheita. Vaiheiden ja prosessien välit ovat erityishuomion kohteena,

koska nämä rajapinnat ovat kriittisiä kohtia prosessin onnistumisen kannalta. (Toivonen et al. 2011, s. 125) Samalla tavalla esimerkiksi koneenrakennuksessa ja ohjelmistokehityksessä erilaisten rajapintojen kehittäminen ja vähentäminen yksinkertaistaa tuote- ja ohjelmistoarkkitehtuuria.

### 3.2 Prosessikuvausten merkitys

Prosessikuvaukset ovat keino esittää organisaation käytännön työtä (Laamanen 2001, s. 23). Prosessikuvaukset tarjoavat pohjan prosessin parantamiselle, kokonaisuuksien hallinnalle ja johtamiselle. Lisäksi niillä voidaan analysoida prosessin käyttäytymistä sekä suorituskykyä ja löytää toiminnan tehostamiskohteita. Prosessikuvaukset auttavat johtajia, työntekijöitä ja prosessiin osallistujia saavuttamaan yhteisen ja selkeän käsityksen prosesseista. Kuvauksilla voidaan jakaa vastuita ja resurssitarpeita, minkä lisäksi niistä on hyötyä perehdyttämisessä, kouluttamisessa ja tietojärjestelmien kehittämisessä. (Harrington et al. 1997, s. 15; Laamanen 2001, s. 202)

Tyypillisesti organisaatiot aloittavat prosessien kuvaamisen tietojärjestelmän kehittämisen, organisaatorakennemuutoksen, ulkoa tulevan vaatimuksen tai sisäisesti tunnistetun ongelman yhteydessä (ibid). Yhtenäinen kuvaustapa edistää prosessikuvauksiin tutustumista sekä yhteistyön suunnittelua ja toteuttamista organisaation sisä- ja ulkopuolella. Samalla olemassa olevien toimintamallien vertailu on helpompaa ja luotettavampaa. (Luo & Tung 1999, s. 313; JUHTA 2002, s. 1, 3–4)

Prosessikehittämisen tavoitteisiin kuuluu yleensä prosesseihin kuluvan ajan ja kustannusten vähentäminen, laadun ja palvelutason parantaminen sekä ongelmatilanteiden hallinta. Käytännössä toimenpiteet ovat tehtävien keskittämistä, päällekkäisten vaiheiden ja erilaisten hyväksyntöjen vähentämistä. Rinnakkaisia vaiheita pyritään lisäämään ja prosessin mittaamista kehittämään. (Jansen-Vullers & Reijers 2005, s. 322; JUHTA 2002, s. 3)

Kaikkia organisaation prosesseja ei ole kuitenkaan kannattavaa kuvata. Ensin tulee miettiä yhdessä missä prosesseissa on eniten kehityspotentiaalia ja miksi prosessi kuvataan. Prosessikuvausten tulee olla tarkoituksenmukaisia ja niiden on tuotava hyötyä organisaation toimintaan. Kuvaukset ovat myös viestinnän välineitä, joilla voidaan ymmärtää, analysoida ja kehittää prosesseja. (Laamanen 2001, s. 75, 83) Esimerkiksi johdon käyttöön riittää karkeampi kuvaus kun taas työntekijöiden perehdytykseen tai järjestelmän kehitykseen tarvitaan yksityiskohtaisempi kuvaus. (JUHTA 2002, s. 4–5; Laamanen 2001, s. 81)

### 3.3 Prosessikuvausmenetelmä

Prosessikuvaamisen lisääntyminen 1990-luvun alusta lähtien on synnyttänyt nopeasti kasvavan joukon erilaisia menetelmiä, mallinnus tekniikoita ja työkaluja prosessien kuvaamiseen ja kehittämiseen. Soveltuvan kehittämismenetelmän valinta on tullut yhä vaikeammaksi johtuen lähestymistapojen määrästä mutta myös ohjeiden puutteesta, jotka selittäisivät ja kuvailisivat kehittämiskonseptin. (Aguilar-Savén 2003, s. 130) Yksityiskohtaiseen prosessikuvaukseen on olemassa esimerkiksi vuokaavio, tehtävämatriisi, uimaratakaavio ja prosessin tekstimuotoinen ohjeistaminen (Toivonen et al. 2011, s. 36).

Prosessien kehittämiseksi on tarpeen saada yksityiskohtainen ja riittävän tarkka kuva siitä, kuinka prosessi toimii tällä hetkellä ja mitkä ovat sen vahvuudet ja heikkoudet. (Coskun et al. 2008, s. 246) Yleisin ongelma prosessien kehittämisessä on se, ettei tarkastella kokonaista prosessia. Usein prosessiksi katsotaan joitain toimintoja, jotka ovat todellisuudessa vain osa prosessia tai tietyn osaston suorittama tehtävä. Prosessiksi voidaan virheellisesti valita myös prosessialue, kuten asiakkuuksien hallinta, joka koostuu useista prosesseista. Tällöin vaarana on osa-optimointi, josta seuraa koko prosessin huononeminen. (Sharp & McDermott 2009, s. 6)

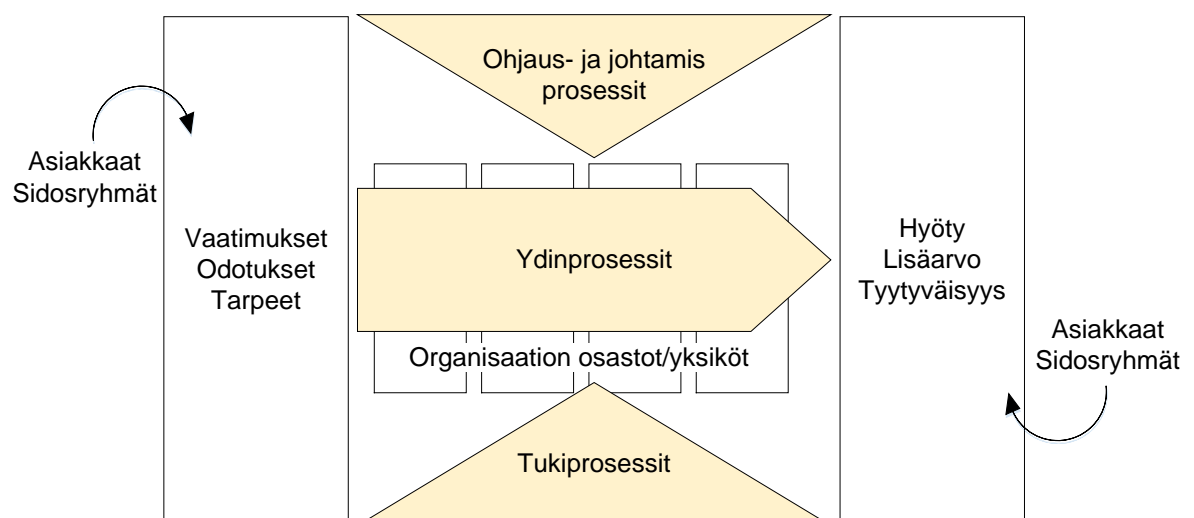
Seuraavaksi esitellään prosessikuvausmenetelmä, joka on yksinkertainen, helposti lähestyttävä ja havainnollinen. Kuvausmenetelmä on otettu suurimmaksi osaksi Sharpin & McDermottin (2009) tekemästä kirjasta. Kuvauksissa edetään karkealta tasolta kohti yksityiskohtia. Kuvausmenetelmän tasot ovat prosessikartta, prosessialue ja prosessin kulukaavio, josta käytetään myös nimitystä uimaratakaavio. Samaa kolmijakoa käyttävät esimerkiksi JUHTA (2002) ja Laamanen (2001). Jaon tarkoituksena on rajata tarkastelun kohdetta, sekä havainnollistaa mitä prosesseja ollaan kehittämässä. Tällä tavalla estetään tehokkaasti ajatusten harhailua muihin prosesseihin. Menetelmään kuuluu myös uusien prosessien mallinnus, käytäntöönvienti ja seuranta, jotka eivät kuulu tämän työn tavoitteisiin.

#### Prosessikartta

Prosessikartan esittämiseksi ei ole yhtä oikeaa tapaa. Prosessien ryhmittelyn helpottamiseksi ne voidaan jakaa ydinprosesseihin ja tukiprosesseihin. Ydinprosessit tuottavat arvoa ulkoisille asiakkaille tuotteiden, informaation tai palveluiden muodossa. Esimerkiksi tuotantoympäristössä tuotteen tilaus-toimitusprosessi on ydinprosessi. Edellytykset

ydinprosessien toiminnalle luodaan tukiprosesseilla. Niitä ovat esimerkiksi taloushallinto, henkilöstöhallinto, ICT-hallinto, koulutus sekä toiminnan suunnittelu ja seuranta. Tukiprosessien asiakkaita ovat sisäiset asiakkaat. Joskus toiminnan suunnitteluun ja seurantaan sekä strategiseen suunnitteluun viitataan termillä ohjaus- ja johtamisprosessit. (Laamanen & Tinnilä 2009, s. 122) Ohjaus- ja johtamisprosessien tehtävänä on asettaa strategia, tavoitteet ja suunta sekä tarkastella ja arvioida toimintaa (Braganza & Myers 1997, s. 73). Yhtä hyvin ohjaus- ja johtamisprosessit voitaisiin sijoittaa tukiprosesseihin. Tämä ajatus perustuu Laamasen (2001, s. 53–54) näkemykseen, jonka mukaan ohjaus- ja johtamisprosessien määrittely korostaa esimies- ja johtajakeskeistä ajatusmaailmaa vaikka prosessiajattelussa on keskeistä edistää itseohjautuvuutta ja vastuun jakamista.

Sharpin ja McDermottin (2009, s. 61) ehdottamassa prosessikartassa, prosesseja ei jaeta ydin- ja tukiprosesseihin, kuten monissa muissa lähteissä (esimerkiksi JUHTA 2002, s. 7, Laamanen & Tinnilä 2009, s. 122; Melão & Pidd 2000, s. 108) Jaottelua vältetään, koska se tavallaan asettaa prosessit eriarvoiseen asemaan ja ohjaa tarkastelemaan ydinprosesseja. Kaikkia prosesseja pidetään kuitenkin yhtä tärkeinä, vaikkakin niiden jaottelu voi auttaa pysymään paremmin tarkasteltavassa prosessissa. (Sharp & McDermott 2009, s. 61) Prosessikartassa on hyvä kuvata organisaation osastojen tai yksiköiden suhde ydinprosesseihin (ibid, s. 120). Tässä työssä prosessit on jaettu ydin-, tuki- sekä ohjaus- ja johtamisprosesseihin. Jaottelu tehdään sillä haastattelussa ja konsulttiyritysten tekemissä selvityksissä tuli esille ydinprosessien ja tukiprosessien määrittelyn puuttuminen ja epäselvyys niiden jaossa. Prosessikartasta on esimerkki kuvassa 5.

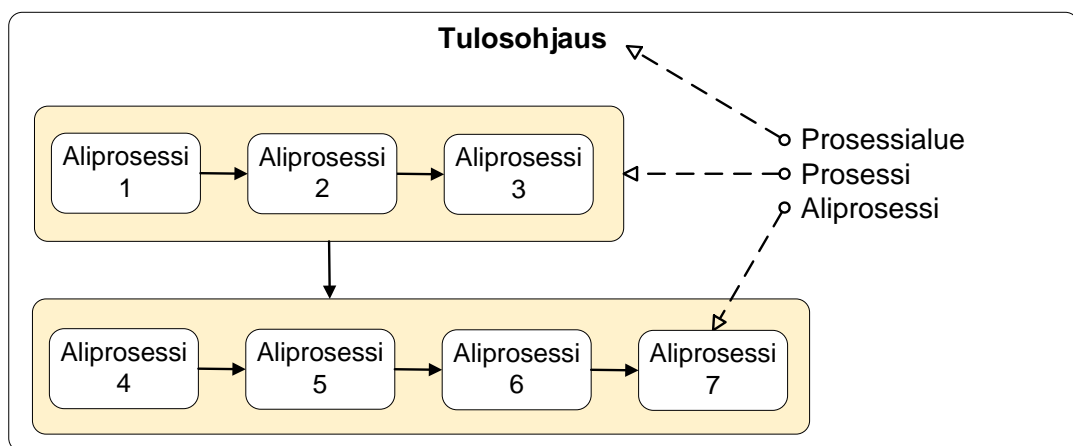


Kuva 5. Ydin-, tuki- sekä ohjaus ja johtamisprosessit suhteessa organisaatio yksiköihin (mukaillen Jalonen 2012, s. 20; Sharp & McDermott 2009, s. 120).



## Prosessialue ja prosessien muodostaminen

Prosessikartan jälkeen määritellään valitun prosessialueen prosessit. Prosessialue on yksinkertainen, graafinen kuvaus joukosta toisiinsa liittyviä prosesseja, joita on tyypillisesti 5–7. Prosessit ovat toisiinsa liittyviä kun ne käsittelevät samaa aihetta, niillä on yhteinen tavoite, niiden välillä on informaatio- ja tavaravirtoja sekä riippuvuuksia. Tällaisia prosessialueita ovat esimerkiksi toimitusketju ja asiakkuuksienhallinta. (Sharp & McDermott 2009, s. 95–96) Prosessialueen tarkoituksena on kokonaiskuvan luominen tarkasteltavien prosessien yhteyksistä. Lisäksi prosessien esimerkkimäärillä pyritään rajoittamaan kaavioiden kokoa. Kuvassa 6 on esimerkki prosessialueesta ja siinä käytettävistä nimityksistä.



Kuva 6. Prosessialueen osat (mukaillen Sharp & McDermott 2009, s. 53).

Prosessialueeseen kuuluvien prosessien tunnistamiseen käytetään alhaalta-ylös (bottom-up) lähestymistapaa. Siinä tunnistetaan joukko yksittäisiä toimintoja, jotka täytyy saavuttaa. Toiminnoista käytetään myös nimitystä vaihe. (ibid, s. 97) Tunnistamiseen käytetään yleensä sessioita. Niihin osallistujat kirjoittavat post-it lapuille kaikki toiminnot, jotka kuuluvat nimettyyn prosessialueeseen. Toiminnot nimetään aina verbi-substantiivi -muotoon, kuten "nimitä tarkastaja". Toiseksi kun nimi käännetään muotoon "tarkastaja on nimitetty" sen tulee ilmaista toiminnon haluttu tulos. Tulosten tulee olla eriteltävissä, laskettavissa sekä vastattava kysymykseen mitä on tehty. Nämä kriteerit mahdollistavat myöhemmin mittareiden asettamisen prosessin vaiheille. Tässä kohtaa ei mietitä kuka tekee tai miten tekee. (ibid, s. 39–41, 280)

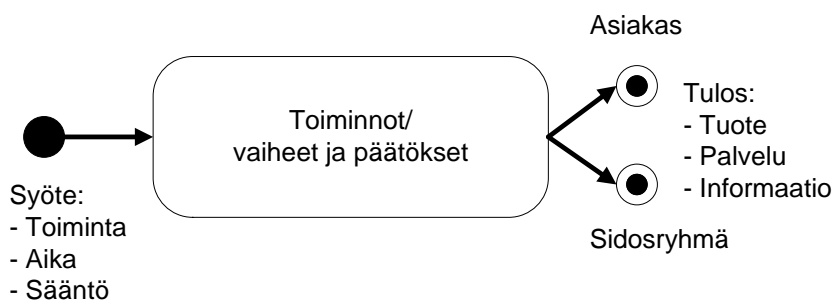
Toimintojen tunnistamisen jälkeen ne yhdistetään toisiinsa tapahtumajärjestykseen yhdeksi ketjuksi. Toimintoja ovat esimerkiksi "vastaanota tilaus", "suunnittele tuote" ja "laskuta asiakasta". Prosessissa kuvataan kaikki toiminnot, jotka voivat olla manuaalisia, auto-

matisoituja tai näiden yhdistelmiä. Toiminnot eivät ota kantaa siihen kuinka paljon työtä ja aikaa niiden tekemiseen vaaditaan. Toimintoketju jaetaan yksittäisiin prosesseihin tunnistamalla ketjussa kulkevat työkohteet. Kaikki toiminnot, joiden välillä liikkuu sama työkohte, kuuluvat samaan prosessiin. Työkohte jalostuu prosessissa ja sen eteen tehdään erilaisia tehtäviä. Kun toiminnot ovat ketjuna, niitä yhdistellään aliprosesseiksi. Tavoitteena on saada yhteen prosessiin 3–7 aliprosessia. Aliprosessin tulisi saavuttaa jokin merkki-paalu prosessin sisällä. Joskus aliprosessit ovat samoja kuin nimetyt toiminnot. Aliprosessi nimetään samalla säännöllä kuin toiminnot. (ibid, s. 59–60, 97–98, 146)

Prosessien määrittämisen jälkeen prosessit rajataan. Jokaiselle tunnistetulle prosessille nimetään syöte, tulos ja asiakkaat. Prosessin aloittavat syötteet jaetaan kolmeen ryhmään, jotka perustuvat toimintaan, aikaan tai sääntöön liittyviin tapahtumiin. Toiminta aloittaa prosessin kun ihminen tai organisaatio päättää tehdä jotain (esimerkiksi henkilö päättää tehdä valituksen). Aika aloittaa prosessin, kun ennalta määritetty päivä tai aika on saavutettu (esimerkiksi lasku lähtee asiakkaalle aina kuun viimeisenä päivänä). Sääntö aloittaa tapahtuman, kun valvonta havaitsee poikkeaman seurattavassa toiminnassa (esimerkiksi varastotason alittaessa ennalta määritellyn tilauspisteen, tehdään uusi tilaus). Ainoa ennalta tarkkaan tiedettävä tapahtumatyyppi on aikaan perustuva tapahtuma. Kahden muun tapahtuman alkamisajankohtaa ei tiedetä tarkkaan. Näitä syötteitä on hyvä har-kita jokaisen prosessin kohdalla, sillä prosessi voi alkaa myös niiden yhdistelmällä. (ibid, s. 140)

Tulos on prosessin päätepiste, joka voi olla tuote, palvelu tai informaatiota. Tulosta päätet-täessä on hyvä pohtia tulosta asiakkaille, prosessin suorittajille ja omistajille. Omistajilla tarkoitetaan yritystä itseään, sen johtajia ja prosessin omistajia. Myös muut sidosryhmät on huomioitava kuten toinen liiketoimintaprosessi, toimittajat, yhteistyökumppanit ja muut tunnistettavat ryhmät, jotka saavat prosessista tuloksen. (ibid, s. 143–144, 146)

Prosessin asiakkaita voi olla yksi tai useampi ja jokaiselle niistä tulee oma tulos prosessis-ta. Asiakas voi olla organisaation sisäinen (toinen yksikkö tai osasto) tai ulkoinen (yksittäi-nen henkilö, yritys tai muu sidosryhmä). Edellä kuvattu prosessin rajaaminen on tiivistetty kuvaan 7. Rajaaminen voidaan tehdä myös uimaratakaavioon, ennen prosessin tarkem-paa mallinnusta.



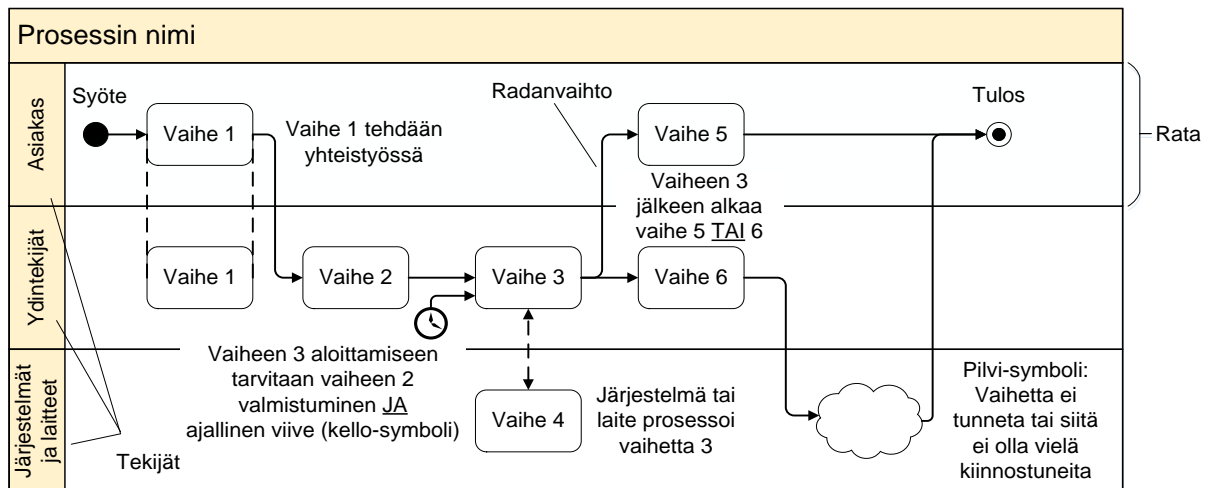
Kuva 7. Prosessin osat (mukaillen ibid, s. 45).

## Uimaratakaavio

Lopuksi jokaisesta prosessialueen prosessista tehdään uimaratakaavio, jossa prosessi avataan toiminnoiksi ja vaiheiksi. Sharpin & McDermottin (2009, s. 77, 80–81) käyttämässä uimaratakaaviossa on viitteitä Business Process Model Notation 2.0 (BPMN) -standardista (esim. OMG 2011) ja Unified Modelling Language (UML) -mallinnuksesta (esim. Geambasu 2012). Erona näihin kahteen mallinnustyyliin on kuitenkin paljon pienempi symbolien joukko. Samoin JUHTA (2002, s. 11–12) käyttää hieman yksinkertaistettua symbolivalikoimaa, vaikka pohjana on BPMN. Yksinkertaistetun kaavion vahvuutena on visuaalisuus ja se on välittömästi lähes kaikkien ymmärrettävissä. (Sharp & McDermott 2009, s. 77, 80)

Uimaratakaaviossa esitetään jokainen prosessiin osallistuva tekijä, joka voi olla työnimike, ryhmä, toinen prosessi, organisaatioyksikkö, IT-järjestelmä, kone tai toinen yritys. Tekijät on listattu kaavion vasempaan laitaan. Vaiheet kuvataan suorakaiteen muotoisilla laatikoilla. Lisäsymboleina voidaan käyttää kelloa ja pilveä. Kello kuvastaa merkittävää viivettä, joka tarvitaan vaiheen alkamiseen. Pilvi-symbolilla kerrotaan, että vaihe ei ole tiedossa tai kohta liittyy toiseen kuvaukseen. Tekijät voivat lisätä prosessissa kulkevan työkohteen arvoa. Ne voivat myös aiheuttaa prosessiin viiveitä tai siirtää työkohdetta, jotka eivät lisää arvoa. Nämä kaikki vaiheet tulee esittää sillä ne ovat mahdollisia kehityskohteita. (ibid, s. 217, 222, 239, 258) Prosessissa viivästyksiä voivat aiheuttaa erilaiset päätökset tai ongelmat, joita kierrätetään hierarkian läpi. Tämän välttämiseksi ongelmien ratkaisu ja päätösten tekeminen tulisi olla niiden vastuulla, jotka tekevät varsinaisen työn. (Karlöf et al. 2003, s. 99)

Uimaratakaavio kertoo kuka tekee, mitä tekee ja milloin. Uimaratakaavion pääkomponentit on koottu kuvaan 8. Kaaviosta nähdään heti jokaisen tekijän vastuut ja vuorovaikutus muiden tekijöiden kanssa. Lisäksi nähdään kuinka monta kertaa työ vaihtaa tekijältä toiselle ja onko mahdollista vähentää näitä radanvaihtoja. (Sharp & McDermott 2009, s. 202)



Kuva 8. Uimaratakaavion pääkomponentit.

Uimaratakaaviota voidaan käyttää prosessien mallintamiseen kolmella eri tarkkuustasolla. Ensimmäisen tason kuvauksessa esitetään prosessiin osallistuvat tekijät ja niiden väliset radanvaihdot puuttumatta vaiheiden yksityiskohtiin. Tarkoituksena on saada esiin kaikki prosessin tekijät ja paljastaa radanvaihdosta johtuvia viiveitä ja virheitä sekä niistä johtuvia kustannuksia. (ibid, s. 235)

Toisen tason kuvaamisessa ei lisätä enää tekijöitä, vaan ainoastaan tekijöiden suorittamia vaiheita. Vaiheet saavuttavat jonkin tärkeän tapahtuman prosessissa ja yleensä muuttavat työkohteen tilaa. Vaiheet voidaan lisätä listana jokaisen vaiheen alle, sillä toisen tason vaiheiden määrä on noin 3–5 kertaa suurempi kuin ensimmäisen tason. Lisättävien vaiheiden määräksi on hyvä rajoittaa 2–5 vaihetta ja joskus vaiheita ei voi lisätä lainkaan. (ibid, s. 240–241, 289)

Kolmannen tason kuvauksessa selvitetään yksittäisten tehtävien suorittaminen vaihe vaiheelta. Kolmannen tason kuvaus vastaa siis kysymykseen miten. Prosessin mallintaminen uimaratakaaviolla voidaan lopettaa heti kun ymmärretään prosessin käyttäytyminen. Tämä voi tapahtua jo ensimmäisen tason jälkeen, jos löydetään prosessin suorituskykyä laskeva ongelma. (ibid, s. 243, 239) Tässä työssä prosessien kuvaukseen käytetään korkeintaan kahta ensimmäistä tasoa, sillä kolmas taso menee liian yksityiskohtaiseksi tämän työn tavoitteisiin nähden.

Uimaratakaavion täydentämiseksi on tarkempia ohjeita liitteessä 1. Lisäksi liitteessä 2 on taulukoitu apukysymyksiä, joilla voidaan arvioida ja kehittää uimaratakaaviolla kuvatun prosessin kulkua.

Kehityskohteiden löydyttyä ei kannata muuttaa liian montaa asiaa kerralla (JUHTA 2002, s. 3). Muutokset tulee perustella hyvin ja niiden toteuttamiseen on varattava riittävästi aikaa ja resursseja (ibid). Kun työntekijät kokevat olevansa osa prosessia ja näkevät oman tehtävänsä siinä, he luottavat prosessiin ja ovat valmiita kehittämään sitä paremmaksi. Lisäksi parempi kuva omasta työstä auttaa toimimaan aiempaa itsenäisemmin. (Karlöf et al. 2003, s. 101)

Tutkimusten mukaan laaja osallistuminen ja laajasti hyväksytyt kehittämissuunnitelmat saavuttavat parempia tuloksia kuin ne, joissa on vain muutama henkilö (Karlöf et al. 2003, s. 126). Osallistuminen muutoksen suunnitteluun saa aikaan sitoutumista, jonka lisäksi tarvitaan muutoksen ymmärtämistä ja hyväksymistä. Jos jotain asiaa ei ymmärrä, siihen ei voi sitoutua. (Laamanen 2001, s. 260–261) Muutosten selittäminen asianosaisille vakuuttaa ja saa heidät näkemään, että päätökset on tehty koko organisaation eduksi. Joskus muutos voi olla myös yksittäisten henkilöiden näkemysten vastainen (Karlöf et al. 2003, s. 126).

## 4 RIKOSSEURAAMUSLAITOS JA PROSESSIEN MÄÄRITTELY

Tässä luvussa esitellään haastatteluiden toteutus, Rikosseuraamuslaitos ja prosessikuvaukset. Luvussa 4.1 kerrotaan haastatteluiden valmistelu, suoritus ja haastattelumateriaalin käsittely. Luvussa 4.2 esitellään Rikosseuraamuslaitoksen tehtävät ja organisaatio. Luvuissa 4.3 ja 4.4 käydään läpi työssä tehdyt tulohjauksen prosessikuvaukset karkealta tasolta kohti yksityiskohtia. Ensimmäisenä on koko Rikosseuraamuslaitoksen kattava prosessikartta suhteessa organisaatio yksiköihin. Tämän jälkeen kuvataan tulohjauksen prosessialue, sen sisältämät prosessit ja niissä havaitut erot alueilla. Luvussa 4.5 määritellään normiohjaus Rikosseuraamuslaitoksella. Samassa luvussa avataan normiohjauksen prosessialue kahden esimerkkikuvauksen avulla. Luvussa 4.6 määritellään informaatio-ohjaus.

### 4.1 Haastatteluaineisto

Kokemuksien ja monimutkaisten prosessien kartoittamiseen soveltuu parhaiten haastattelu, koska siinä on mahdollisuus asioiden selventämiseen ja sitä kautta yksityiskohtien ymmärtämiseen (Ritchie & Lewis 2003, s. 58). Puolistrukturoitu haastattelu on lomakehaastattelun ja strukturoimattoman haastattelun välimuoto. Lomakehaastatteluun verrattuna puolistrukturoidulla haastattelulla saadaan syvällisempää tietoa. Puolistrukturoidusta haastattelusta on kehittynyt erilaisia muunnelmia. Yhteistä muunnelmille on se, että kysymyksiin ei ole annettu vastausvaihtoehtoja. Kysymykset ovat siis avoimia ja haastateltava vastaa niihin omin sanoin. Kaikilta kysytään pääosin samat kysymykset mutta haastattelija voi vaihdella niiden sanamuotoa ja järjestystä. (Hirsjärvi & Hurme 2001, s. 47–48)

Haastatteluissa käytettiin puolistrukturoitua kysymysrunkoa, joka on liitteessä 3. Lisäksi esitettiin tarkentavia kysymyksiä tarpeen tullen. Kysymysrunkoa muodostettaessa ideoita otettiin ja sovellettiin Sharpin & McDermotin (2009, s. 112–114) kirjasta, jossa on prosessikartoitukseen suositeltuja kysymyksiä. Lisäksi hyödynnettiin Pekkasen (2011, s. 84–88) esittämiä kysymysrunkoja, joita on käytetty myös prosessien kehittämiseen. Haastattelurungon tarkoituksena oli ensin selvittää yksilö- ja yhteistyötä sekä kehityskohteita. Sen jälkeen selvitettiin käytössä olevia ohjausprosesseja, termistöä ja kysyttiin tarkemmin tarkasteltavista ohjausprosesseista, joita olivat tulos-, normi- ja informaatio-ohjaus.

Haastatteluissa tuli esille useimmiten asiantuntijaohjaus informaatio-ohjauksen sijaan, joka mainittiin vain yhdessä haastattelussa. Tässä työssä käytetään kuitenkin termiä infor-

maatio-ohjaus, koska se on yleisesti käytössä valtionhallinnossa (esimerkiksi Jalonen 2008, s. 3, 7; Wilskman & Lähteenmäki 2010, s. 400; Laihonen 2009, s. 131) ja sisältää Laihosen (2009, s. 131) jaottelun mukaan myös asiantuntijaohjauksen. Lopuksi kysyttiin yksiköiden kokemuksia yhteistyöstä ja ohjauksesta. Yleensä tulos-, normi- ja asiantuntija-ohjaustermit nimettiin selkeästi keskushallinnossa ja aluekeskuksissa. Yksiköissä termit eivät olleet aktiivisessa käytössä, joten niitä ei välttämättä mainittu nimeltä. Kun termien merkitystä kysyttiin, niin ne kyllä hahmotettiin hyvin mitä niillä pääosin tarkoitetaan. Näkemykset termeistä olivat siis hyvin yhtenäiset. Lisäksi haastatteluissa tuli esille strateginen ohjaus ja resurssiohjaus. Resurssiohjaus liitettiin kuitenkin aina tulosohjauksen alle.

Haastattelut pidettiin 15.6.–18.9.2015. Neljä ensimmäistä haastattelua käytettiin kysymyspohjan testaamiseen, minkä jälkeen kysymyksiä muokattiin. Neljää ensimmäistä haastattelua lukuun ottamatta kaikki haastattelut nauhoitettiin suoraan kannettavalle. Kaikilta haastateltavilta kysyttiin lupa nauhoittamiseen. Nauhoittaminen mahdollisti paremman keskittymisen lisäkysymysten esittämiseen vastausten kirjoittamisen sijaan. Haastatteluiden jälkeen kaikki haastattelut litteroitiin. Vastauksia kertyi noin 138 sivua. Tästä on vähennetty kysymysten vaatima tila, joka on noin 2 sivua haastattelua kohti.

Haastatteluita pidettiin 24 kappaletta, joista 7 oli kasvotusten. Loput pidettiin Microsoft Lyncin välityksellä, koska yksiköt ovat ympäri Suomea. Haastatteluita pidettiin yhteensä 31,5 tuntia. Haastatteluiden kesto oli 0,5–2 tuntia, keskiarvon ollessa 1 h 20 min. Lisäksi pidettiin lyhyitä tarkentavia kyselyitä 2,5 tuntia. Haastatteluiden perusteella laadittujen kaavioiden varmentamiseen käytettiin 8 tuntia. Haastateltuja henkilöitä oli yhteensä 27, joista 5 oli keskushallinnosta ja 22 alueilta. Kaavioiden varmentamiseen osallistui yhteensä 7 keskushallinnon ja aluekeskusten henkilöä, joista kaikki olivat mukana haastatteluissa.

Suurin osa haastatteluista oli yksilöhaastatteluita. Kaksi haastattelua pidettiin ryhmähaastatteluna. Ensimmäiseen ryhmähaastatteluun osallistui 3 henkilöä ja toiseen 2 henkilöä. Ryhmähaastattelut pidettiin henkilöstöltä tulleiden toiveiden mukaisesti. Ryhmähaastatteluissa on riskinä, etteivät kaikki henkilöt osallistu siihen tai eivät tuo esiin omia mielipiteitään. Havaintojen mukaan kaikki kuitenkin osallistuivat ryhmähaastatteluissa tasapuolisesti. Haastattelijan oli oltava tarkkana kysymysten esittämisessä, että kaikkien haastateltavien tietämys aihe-alueesta tulisi esille mahdollisimman hyvin. Ryhmähaastatteluissa vastauksia kertyi runsaasti, kunhan haastateltava pystyi vastaamaan kysymyksiin oman työnkuvansa puolesta. Ryhmähaastattelussa oli käytössä sama kysymyspohja.

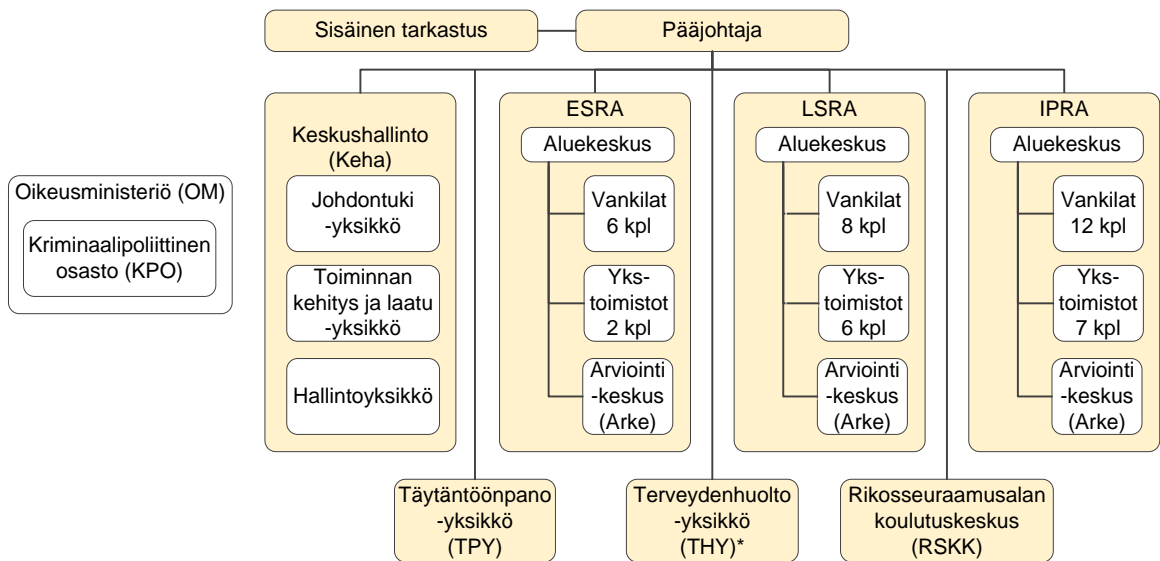
Keskushallinnosta haastateltiin henkilöstöä siten, että kaikki keskushallinnon yksiköt olivat edustettuina. Alueilta haastateltiin aluekeskuksen henkilöstöä, siten että kaikilta vastuualueilta tuli vähintään yksi haastattelu. Vastuualueita ovat talous, henkilöstö, toiminnan kehitys, lakiasiat, kiinteistöt ja turvallisuus. Lisäksi jokaiselta alueelta haastateltiin yksi suljetun vankilan, yksi avovankilan ja yksi yks-toimiston johtaja. Osa yksiköiden johtajista oli yhdistelmäjohtajia, mikä tarkoittaa että johtaja on sekä avovankilan että yks-toimiston johtaja. Myös yksi arviointikeskuksen ja yksi yks-toimiston rikosseuraamustyöntekijä osallistui haastatteluihin. Laajaan haastatteluotantaan päädyttiin siksi, että saadaan esille näkemyksiä tulohajauksesta organisaation eri osista. Samalla koko Rikosseuraamuslaitoksen toiminta ja tulohajauksen yhteydet toimintaan tulivat selkeämmin esille diplomityön tekijälle.

Haastattelumateriaali luokiteltiin eri ohjausmuotojen (tulos-, normi- ja informaatio-ohjaus) mukaan. Lisäksi esille tulleita kehitysehdotuksia koottiin aihealueittain. Haastattelumateriaalin avulla koostettiin prosessikuvaukset käyttäen luvussa 3.3 kuvattua post-it -menetelmää. Prosessikuvausten ohjeistuksista poiketen ei käytetty ryhmäsessioita, vaan diplomityön tekijä laati kuvaukset. Lopuksi kuvaukset katselmoitiin ja tehtiin tarvittavat korjaukset. Käytetyllä menetelmällä päästiin luotettavaan kuvausten tasoon.

## **4.2 Rikosseuraamuslaitoksen tehtävät ja organisaatio**

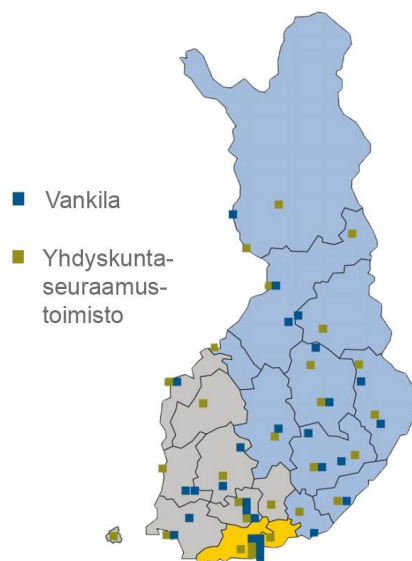
Rikosseuraamuslaitos on oikeusministeriön alainen vankeusrangaistusten ja yhdyskunta-seuraamusten täytäntöönpanoviranomainen (RISE 2013). Oikeusministeriössä toimii kriminaalipoliittinen osasto (KPO), joka kehittää ja ohjaa Rikosseuraamuslaitoksen toimintaa (Oikeusministeriö 2015a). Rikosseuraamuslaitoksella on noin 3000 viranhaltijaa. Rikosseuraamuslaitokseen kuuluu keskushallinto, kolme rikosseuraamusaluetta ja valtakunnalliset yksiköt. Keskushallinto koostuu kolmesta yksiköstä ja sisäisestä tarkastuksesta. Yksiköt ovat johdon tuki -yksikkö, toiminnan kehitys- ja laatuyksikkö sekä hallintoyksikkö. (RISE 2015e) Keskushallintoyksikkö ohjaa, tukee ja seuraa Rikosseuraamuslaitoksen alueellisten ja valtakunnallisten yksiköiden toimintaa normien, strategian ja hyväksytyjen hyvien käytäntöjen pohjalta (RISE 2015b). Rikosseuraamuslaitoksen organisaatio on kuvassa 9.





Kuva 9. Rikosseuraamuslaitoksen organisaatio (mukailien RISE 2015e). \*THY siirtyy Terveystuho- ja hyvinvoinnin laitoksen alaisuuteen tammikuussa 2016.

Suomi on jaettu kolmeen täytäntöönpanoalueeseen, jotka ovat Etelä-Suomen rikosseuraamusalue (ESRA), Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalue (IPRA) ja Länsi-Suomen rikosseuraamusalue (LSRA). Alueiden kokoerot ovat kuvassa 10. Kokoeroista huolimatta asiakasmäärät ovat suunnilleen samat kullakin alueella. Jokaisella rikosseuraamusalueella on arviointikeskus (arke) ja aluekeskus (alke). Arviointikeskus sijoittelee asiakkaat alueen vankiloihin. Aluekeskus tuottaa keskitettyjä palveluita oman alueen yksiköille, joita ovat vankilat, yhdyskuntaseuraamustoimistot (yks-toimisto) ja arviointikeskus. Palveluihin kuuluu henkilöstö-, talous-, laki-, turvallisuus-, kiinteistö- ja toiminnan kehityspalvelut. Lisäksi aluekeskusten tehtävänä on tulosohjata alueensa yksiköitä. (Haastattelut 2015)



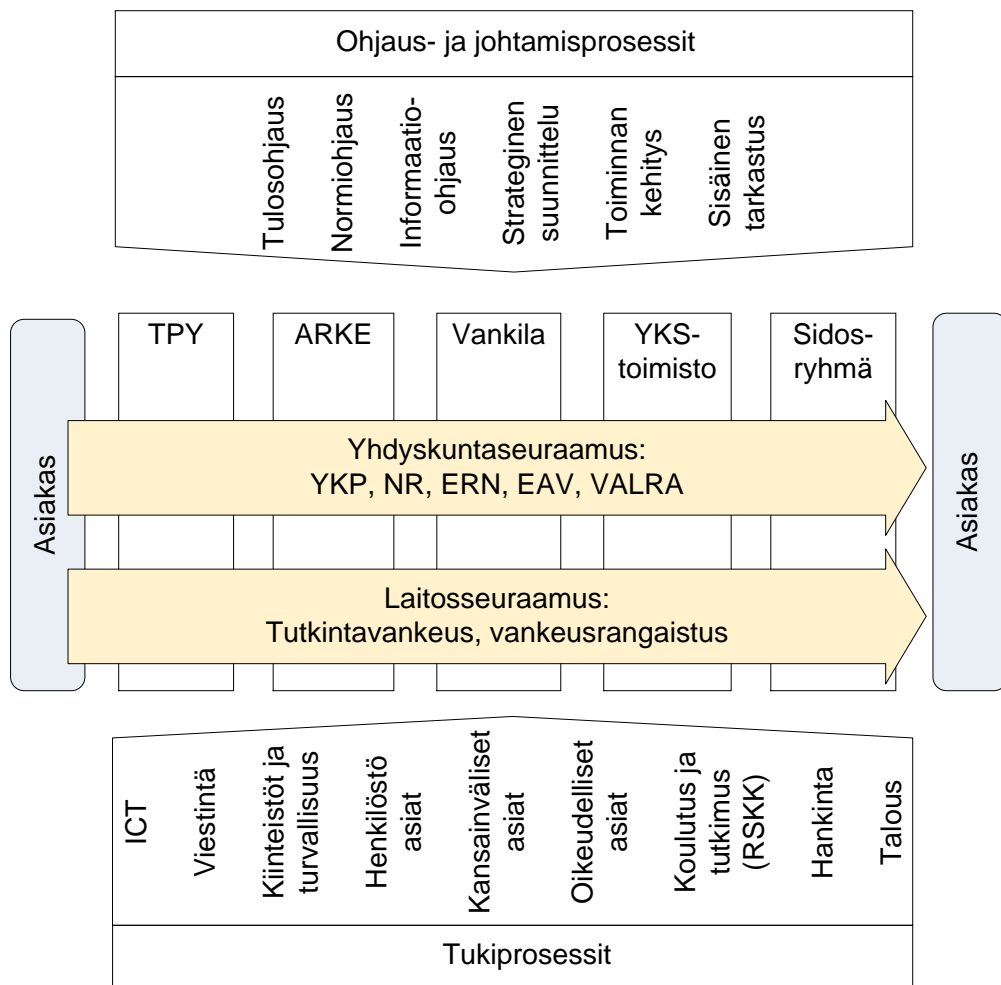
Kuva 10. Rikosseuraamusalueiden kokoerot (Aarnio 2010, s. 5).

Valtakunnallisia yksiköitä ovat täytäntöönpanoyksikkö (TPY), Rikosseuraamusalan koulutuskeskus (RSKK) ja terveydenhuoltoyksikkö (THY). Täytäntöönpanoyksikkö vastaa ”vankeuden, valvontarangaistuksen ja tutkintavankeuden ajallisen keston toteutumisesta perustuslain edellyttämällä tavalla”. RSKK vastaa alan tutkintokoulutuksesta sekä ammattitaidon ylläpito- ja täydennyskoulutuksesta. THY on tähän asti vastannut vankiterveydenhuollosta mutta se siirtyy vuoden 2016 alussa Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen alaisuuteen. (RISE 2015e; RISE 2014a)

### 4.3 Rikosseuraamuslaitoksen prosessikartta

Rikosseuraamuslaitoksella ei ole aiemmin tehty koko organisaatiota kattavaa yhtenäistä prosessikarttaa. Sen sijaan on tehty kaksi erillistä prosessikarttaa, joista toinen kuvaa keskushallinnon ydinprosesseja ja toinen alueiden ydinprosesseja (Talent Partners 2011, s. 26–27). Näissä prosessikartoissa käsitteet menevät kuitenkin ristiin kirjallisuuden yleisen näkemyksen mukaan. Lisäksi tukiprosesseja ei ole määritelty. (ibid) Tästä johtuen tehtiin yksi prosessikartta koko organisaatiosta (kuva 11). Yhtenäisen prosessikartan avulla voidaan vahvistaa organisaation osien yhtenäisyyttä. Lisäksi jokainen työntekijä näkee oman paikkansa suhteessa muuhun organisaatioon. Kahdesta erillisestä kuvauksesta saa helposti väärän kuvan, että Rikosseuraamuslaitos koostuu kahdesta organisaatiosta. Aivan kuin tilanne olisi sama kuin ennen RISEALA 2010 -hankkeen yhdistymistä. Tämä ei tietenkään pidä paikkaansa.

Prosessikuvausta varten Rikosseuraamuslaitoksen prosessit jaettiin ydin-, tuki- sekä ohjaus- ja johtamisprosesseihin. Ydinprosesseiksi määriteltiin erilaiset yhdyskuntaseuraamukset ja laitosseuraamukset, joiden tavoitteena on lisätä asiakkaan valmiuksia rikoksetomaan elämään. Yksi ydinprosessi, esimerkiksi yhdyskuntapalveluprosessi, kuvaa yhden asiakkaan polun Rikosseuraamuslaitoksen tuottamien toimintojen läpi. Ydinprosesseilla vaikutetaan suoraan ulkoisiin asiakkaisiin, joten ydinprosessit alkavat asiakkaasta ja päättyvät asiakkaaseen. Yhdyskuntaseuraamuksia ovat yhdyskuntapalvelu (YKP), nuorisorangaistus (NR), ehdollisesti rangaistujen nuorten valvonta (ERN), ehdonalaisen vapauden valvonta (EAV) ja valvontarangaistus (VALRA) (RISE 2015f). Laitosseuraamuksiin kuuluvat tutkintavankeus ja vankeusrangaistus. Lisäksi on ehdollinen vankeus, jota ei suoriteta vankilassa. (ibid)



Kuva 11. Rikosseuraamuslaitoksen prosessikartta (mukaillen Jalonen 2012, s. 20; Sharp & McDermott 2009, s. 120).

Ydinprosessit leikkaavat Rikosseuraamuslaitoksen organisaatioyksiköitä, kuten täytännönpänoyksikköä, arviointikeskuksia, vankiloita, yks-toimistoja ja sidosryhmiä kuvan 11 mukaisesti. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että yhdyskuntaseuraamusta suorittavan asiakkaan polku kulkisi aina vankilan kautta. Prosessikartta ei siten pidä aivan paikkaansa, vaan sen tarkoituksena on havainnollistaa ydinprosesseihin mahdollisesti osallistuvia organisaation osia. Tällä esitystavalla halutaan korostaa ydinprosessien kokonaisnäkömyksen hallintaa. Prosessikartassa ei ole mainittu keskushallintoa tai aluekeskuksia. Tämä johtuu siitä, että molemmat osallistuvat sekä tukiprosessien että ohjaus ja johtamisprosessien toteuttamiseen.

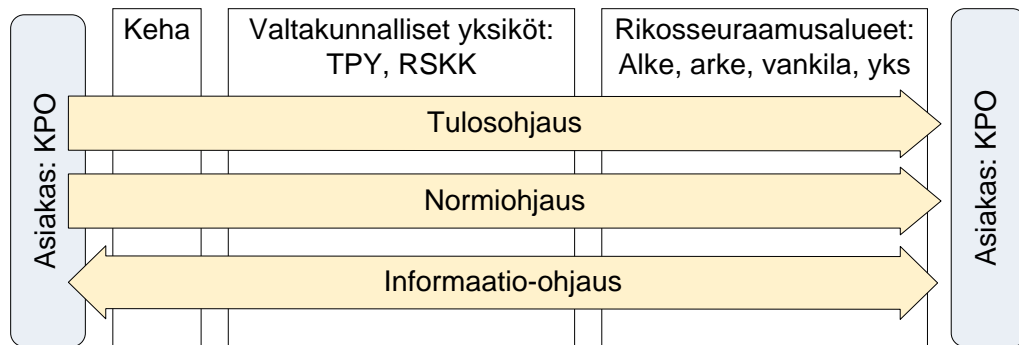
Tärkeintä olisi kuvata ydinprosessit, koska niiden kautta asiakkaat ovat yhteydessä organisaation prosesseihin. Ydinprosessien kuvaamista tehdään tällä hetkellä asiakastietojärjestelmä hankkeessa (ROTI-hanke) (Haastattelut 2015). Ydinprosessit tulisi olla kaikilla kolmella alueella yhtenäiset tehokkaan toiminnan takaamiseksi. Eroja näihin prosesseihin

on voinut tulla, koska alueet toimivat hyvin itsenäisesti. Rikosseuraamuslaitoksen ydinprosessien sidosryhmiin kuuluu lukuisia erityyppisiä toimijoita. Näistä mainitaan vain muutama esimerkki kuten tuomioistuimet, poliisi, Kriminaalihuollon tukisäätiö, ammattopistot, seurakunnat ja sosiaalitoimi (ibid).

Rikosseuraamuslaitoksen tukiprosesseja ovat ICT, viestintä, kiinteistöt, turvallisuus, henkilöstö asiat, kansainväliset asiat, oikeudelliset asiat, koulutus, tutkimus, hankinta ja talous. Nämä ovat määritelty pääosin Rikosseuraamuslaitoksen sisäisesti tuottamien toimintojen mukaisesti. Yhtenä huomiona voitaisiin esille nostaa turvallisuus, koska se aiheutti eniten keskustelua katselmoinneissa. Turvallisuus on erittäin tärkeä osa ydinprosesseja ja sitä ehdotettiin ydinprosessiksi. Turvallisuus on kuitenkin luokiteltu tukiprosesseihin, koska tukiprosessien tavoitteena on luoda edellytyksiä kaikkien ydinprosessien toteuttamiseksi. Turvallisuus on siten läsnä kaikissa ydinprosesseissa ja organisaation osissa, jotka osallistuvat ydinprosessien toteuttamiseen. Samoin muut tukiprosessit ovat osallisina useissa ydinprosesseissa, ohjaus- ja johtamisprosesseissa ja kaikissa organisaation osissa.

Ohjaus- ja johtamisprosesseihin määriteltiin kuuluvaksi tulos-, normi- ja informaatio-ohjaus, strateginen suunnittelu, toiminnan kehitys sekä sisäinen tarkastus. Näiden avulla johdetaan, ohjataan ja kehitetään Rikosseuraamuslaitoksen toimintaa. Strateginen suunnittelu on pitkän aikavälin, suurten toimintalinjojen ja toiminnan suunnan määrittelyä. Toiminnan kehitys on sekä lyhyen että pitkän aikavälin toimintaa, jolla pyritään lisäämään tuloksellisuutta ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Sisäinen tarkastus ohjaa toimintaa omalta osaltaan tekemällä erilaisia tarkastuksia vankiloissa ja yks-toimistoissa. Tarkastuksista annetaan erilaisia korjaus- ja kehittämissuhteita muun muassa toiminnan yhtenäistämiseksi alueiden kesken.

Tämä työ on rajattu tarkastelemaan pääosin tulosoajasta, jonka lisäksi määritellään normi- ja informaatio-ohjaus Rikosseuraamuslaitoksella ja miten ne näkyvät tulosoajuksessa. Tarkasteltavista prosesseista on esitetty yhteenveto kuvassa 12. Tulos-, normi- ja informaatio-ohjaus koskevat kaikkia organisaation osia, joita ovat keskushallinto, valtakunnalliset yksiköt ja rikosseuraamusalueet yksiköineen. Informaatio-ohjauksen olemusta molempiin suuntiin olevana tiedonkulkuna esitetään kaksisuuntaisella nuolella. Vaikka tulos- ja normioajasta kuvataankin yksisuuntaisella nuolella, niin niissä tapahtuu tiedonkulkua raporttien muodossa molempiin suuntiin. Tämän voidaan ajatella olevan informaatio-ohjausta.



Kuva 12. Työssä tarkasteltavien prosessien suhde organisaatioon.

#### 4.4 Tulosohjaus Rikosseuraamuslaitoksella

Tulosohjauksesta muodostettiin yksi ketju haastattelumateriaalin ja saatujen tulosohjaukseen liittyvien materiaalien pohjalta. Ketju pilkottiin prosesseiksi etsimällä ketjusta työkohteet. Esimerkiksi TTS-prosessissa työkohte on TTS ja tulossopimusprosessissa työkohteena on tulossopimus. Näin saatiin tulosohjauksen prosessialue (liite 4). Prosessialue esittää jokaisen prosessin aliprosessit ja prosessien yhteydet toisiinsa. Aliprosessien määrä on 3–7 vaihetta. Aluksi ketjuissa oli huomattavasti enemmän nimettyjä toimintoja mutta niitä koostettiin, että aliprosessien suositeltu määrä täyttyi. Jokainen prosessi on nimetty prosessin työkohteen mukaan. Prosessissa siis jalostetaan ja toteutetaan työkohdetta sekä raportoidaan sen toteutumisesta.

Edellä kuvatun vaiheen pohjalta tulosohjaus koostuu viidestä prosessista, jotka ovat TTS-prosessi, määrärahasprosessi, tulossopimusprosessi, toimintasuunnitelmaprosessi ja tilinpäätösprosessi. Tulosohjaus etenee samassa järjestyksessä. Kaikki viisi prosessia ja niiden osaprosessit tapahtuvat joka vuosi. Prosessit ja osaprosessit etenevät sekä peräkkäin että rinnakkain ja niiden vaikutus aikajänne ulottuu muutamasta kuukaudesta yli kahteen vuoteen. Esimerkiksi TTS-prosessin kesto on noin 4 kuukautta kun taas määrärahasprosessin kesto on noin 2,5 vuotta.

Tulosohjauksen prosesseja voidaan kuvata rullaaviksi prosesseiksi, jotka menevät hyvin limittäin. Tätä on havainnollistettu kuvan 13 Gantt-kaaviossa. Tummalli olevat janat kuvastavat vuonna 2014 alkaneen tulosohjausprosessin etenemistä. Muut janat kuvastavat sitä, että kaikki prosessit alkavat joka vuosi ja osa prosesseista kuuluu edellisinä vuosina alkaneisiin tulosohjauksen prosesseihin. Gantt-kaavion nuolet ovat vastaavia kuin prosessialueessa esitetyt nuolet. Janan pituus ei vastaa Rikosseuraamuslaitoksella prosessiin

	Tulosohjaus	2014	2015				2016				2017
		Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1
1	TTS-prosessi										
2	Määrärahasprosessi										
3	Tulossopimusprosessi										
4	Toimintasuunnitelmaprosessi										
5	Tilinpäätösprosessi										

Kuva 13. Tulosohjauksen prosessien aikajänteet.

kulutettua työaikaa, sillä joissain kohdissa työkohte siirtyy sidosryhmien prosessoitavaksi. Prosessissa voi myös olla meneillään ajanjakso, jonka päätyttyä prosessia voidaan vasta jatkaa. Esimerkiksi yksiköille tehtäviä toimintasuunnitelmia ei voida laatia, ennen kuin alustavat tulossopimukset ovat tulleet alueiden tietoon.

Seuraavaksi kerrotaan prosessien yhteyksistä eli numeroiduista nuolista prosessien välillä. TTS-prosessissa tehdyt linjaukset (1) ovat pohjana kehusehdotukselle, joka aloittaa määrärahasprosessin. Määrärahasprosessissa tehdään talousarvioehdotus (2), jota käytetään tulossopimusprosessissa tulossopimuksien pohjalla. Alustavat tulossopimukset (3) ovat toimintasuunnitelmien pohjana, joiden lisäksi hyödynnetään määrärahajakoa (4). Toimintasuunnitelmaprosessissa yksiköt tekevät vuosiarvioinnin (5), josta tulee joitain kohtia alueiden tulosraportteihin ja edelleen Rikosseuraamuslaitoksen tulosraporttiin KPO:lle. Määrärahasprosessi ja tulossopimusprosessi päättyvät molemmat koko laitosta koskevaan tulosraportointiin (6 & 7), jossa raportoidaan määrärahan käytöstä ja tulostavoitteiden toteutumisesta. Tulosraporttien tietoja käytetään tilinpäätöksessä tehtävään toimintakertomukseen. Seuraavissa luvuissa avataan tulosohjauksen prosessialueen prosessit.

### TTS-prosessi

TTS-prosessi alkaa lokakuussa ja se tulee tehdä ennen vuoden loppua, joten sen aloittaa aika. Tulossuunnittelutiimi valmistelee TTS-linjaukset, jotka menevät rikosseuraamuslaitoksen johtoryhmän (risen jory) päätettäväksi. Johtoryhmän päätösten mukaisesti tiimi valmistelee TTS-luonnoksen. TTS:n pohjana on strategia ja sen tavoitteet. Tulossuunnitteluryhmä käy luonnoksen läpi ja tekee siihen mahdollisesti korjauksia. Tiimi viimeistelee TTS:n, jonka jälkeen se käydään läpi johtoryhmässä ja hyväksytään. TTS lähetetään

myös KPO:hon ja se käydään läpi yhteistyötoimikunnissa (yt-toimikunta) ja muissa johtoryhmissä marraskuun aikana. Muihin johtoryhmiin kuuluu muun muassa keskushallinnon ja alueiden johtoryhmät. TTS-prosessi päättyy valmiiseen TTS:ään, joka on käyty yhteisesti läpi. TTS-prosessi on esitetty uimaratakaaviona liitteessä 5.

Tulossuunnittelutiimissä ja -ryhmässä on molemmissa 7 henkilöä keskushallinnosta. Molemmissa ryhmissä toimii 3 samaa henkilöä. Tiimin tehtävänä on tulossuunnitteluasiakirjojen valmistelu ja viimeistely. Tiimin jäsenet valmistelevat asiakirjojen osuudet omalta osaltaan ja prosessijohdolla on kokonaisvastuu, että kaikki tulee tehtyä. Ryhmän tehtävänä on linjausten ja päätösten tekeminen.

### **Määrärahasprosessi**

Määrärahasprosessista kerrotaan esimerkki, joka alkaa vuonna 2014. Määrärahasprosessi alkaa kun kehusehdotuksen määräaika lähestyy. Vuoden 2014 marraskuussa tehdään kehusehdotus KPO:lle vuodelle 2016. Kehusehdotus menee ministeriöön ja hallituksen käsittelyyn, josta tulee kehyspäätös. Rikosseuraamuslaitoksen kohdalla ministeriö käsittää oikeusministeriön (OM) ja valtiovarainministeriön (VM). Huhtikuussa 2015 tehdään talousarvioehdotus (TAE) kehyspäätöksen pohjalta vuodelle 2016. Myös TAE menee ministeriöön ja hallituksen käsittelyyn. Samaan aikaan valmistellaan määrärahasuunnitelman perusteet talouspäällikköfoorumilla. Syksyllä 2015 tehdään alustava määrärahasuunnitelma ja tulossopimus pohja vuodelle 2016. Molemmat pohjautuvat tehtyyn TAE:en. Määrärahasuunnitelma käsitellään tulosneuvotteluissa. Marras-joulukuussa eduskunta hyväksyy valtion budjetin (budjettipäätös), jonka jälkeen pääjohtaja vahvistaa Rikosseuraamuslaitoksen määrärahasuunnitelman tammi-kuussa 2016.

Määrärahasuunnitelma koskee alueita, valtakunnallisia yksiköitä ja keskushallintoa. Alueilla olevien yksiköiden määrärahasuunnitelman vahvistavat aluejohtajat. Keskushallinto jakaa määrärahan alueille, jotka jakavat sen yksiköille laadittujen yksikkökohtaisten budjettien mukaisesti. Keskushallinnon yksiköt, aluekeskukset ja valtakunnalliset yksiköt laativat tavoitebudjetit ja syöttävät ne järjestelmään maaliskuun aikana.

Budjettia seurataan ja päivitetään tarpeen tullen seuraavat puoli vuotta. Keskushallinnossa määrärahan käyttöä seurataan kvartaaliraporteissa, joita myös alueet hyödyntävät. ESRA:lla on myös oma kvartaaliraportti, joka on eri sisältöinen kuin Rikosseuraamuslai-

toksen kvartaaliraportti. Käytetyn määrärahan seurannan lisäksi tehdään tilinpäätösennustetta, joka on tullut nykyisin enemmän esille ja ennusteet ovat parantuneet käytön myötä.

Alueilla määrärahan seuranta poikkeaa toisistaan alueiden kokoerojen ja ajan kanssa muotoutuneiden käytäntöjen vuoksi. ESRA:lla määrärahaa seurataan kuukausittain johtoryhmän kokouksissa yksikkökohtaisesti. IPRA:lla määrärahaa seurataan myös johtoryhmän kokouksissa ja yksiköt ilmoittavat muutoksista taloussuunnittelijoille, jotka vievät ne ennusteisiin. LSRA:lla määrärahaa seurataan kuukausittain resurssipalavereissa yhteistoiminta-alueittain. Aluksi sitä seurattiin johtoryhmissä mutta se vei liikaa aikaa johtoryhmän kokouksessa, joten käytäntöä muutettiin. Seuranta tehdään myös erilaisilla taloutta koskevilla seurantatiedoilla ja -tilastoilla sekä hankkeiden etenemisestä tehtävillä katselmuksilla ja raporteilla.

Yhteistoiminta-alueet ovat käytössä vain LSRA:lla, joka on jaettu suunnilleen maakunta-kohtaisesti. Yhteistoiminta-alueet ovat Varsinais-Suomi, Satakunta, Pohjanmaa, Pirkanmaa ja Häme. Yhteistoiminta-alue koostuu suljetuista vankiloista, avovankiloista ja yksitoimistoista, jotka ovat kyseisellä alueella. Yhteistoiminta-alueiden virallinen nimitys on rikosseuraamuskeskus mutta se kuulostaa fyysiseltä keskukselta, jota se ei todellisuudessa ole. Sen vuoksi on alettu käyttää yhteistoiminta-alue nimitystä. Toimintasuunnitelmat ja määrärahan seuranta tehdään yhteistoiminta-alueittain, jolloin paikalla on LSRA:n aluekeskuksen henkilöstöä ja yhden yhteistoiminta-alueen vankiloiden ja yksitoimistojen johtajat kerrallaan. ESRA:lla ja IPRA:lla ei ole käytössä yhteistoiminta-alueita, vaan ne ovat lakkautettu koska niistä ei koettu olevan hyötyä.

Elokuussa aluekeskukset ja valtakunnalliset yksiköt tekevät puolivuosisiraportin keskushallintoon. Keskushallinto tekee koko Rikosseuraamuslaitosta koskevan puolivuosisiraportin KPO:hon. Tämän jälkeen alkaa toisen puolikkaan vuoden seuranta ja päivitys vastaavalla tavalla kuin edellä. Vuonna 2014 alkanut määrärahaprosessi tulee päätökseen helmikuussa 2017, kun raportoidaan edellisen vuoden määrärahatoteumasta tuloraportissa. Tuloraportissa raportoidaan paljon muutakin kuten asetettujen tulostavoitteiden saavuttamista, joihin kuuluu yhteiskunnallista vaikuttavuutta, toiminnallista tuloksellisuutta, henkilöstöä ja taloutta kuvaavat tavoitteet. Määrärahaprosessin tuloksena on Rikosseuraamuslaitoksen ja sen osalta oikeusministeriön toteutunut budjetti. Määrärahaprosessi on esitetty uimaratakaaviona liitteessä 6. Kaaviossa alueiden erilaisia määrärahan seuranta tapoja on korostettu vaiheen paksunnetuilla ja oransseilla reunuksilla. Aiheen rajauksesta johtu-



en ministeriön ja hallituksen osallistumista prosessiin ei ole kuvattu tarkemmin ja sen vuoksi niiden vaiheet ovat yksinkertaistettu pilvi symboleihin.

### **Tulossopimusprosessi**

Tulossopimusprosessi alkaa puolivuosisiraportin valmistumisesta elokuussa. Rikosseuraamuslaitoksen johtoryhmä (risen jory) käy läpi puolivuosisiraportin ja arvioi tuloksellisuutta. Keskushallinnon johtoryhmä (kehan jory) ja KPO laativat alustavat tulostavoitteet. Seuraavan vuoden tulostavoitteita varten arvioidaan alkuvuoden tavoitteiden toteutuminen, otetaan huomioon tilinpäätöskannanotto ja strategiasta tulevat tulostavoitteet. Lisäksi huomioidaan hallitusohjelma, jos sieltä on johdettavissa tavoitteita, joihin Rikosseuraamuslaitos voi toiminnallaan vaikuttaa. KPO tekee tämän jälkeen tulossopimuksen alustavia linjauksia.

Keskushallinnossa tulossuunnitteluryhmä tekee tulossuunnitteluprosessin linjaukset, jossa otetaan huomioon riskiarviointi. Tulossuunnittelutiimi valmistelee tulosstartit, kuten aikataulun, työnjaon, tulosstarttien alustavan ohjelman sekä käy läpi puolivuosiarvioinnin. Rikosseuraamuslaitoksen johtoryhmä käy läpi tulosstarttien ohjelman, jonka jälkeen tulosstartit pidetään kolmen alueen ja valtakunnallisten yksiköiden kanssa syyskuussa. Tulosstarteissa käydään läpi taloudellinen tilanne, keskeisimpiä hankkeita ja korjaavia toimenpiteitä, joilla mahdolliset jäljellä olevat tavoitteet saavutettaisiin.

Seuraavana alkaa Rikosseuraamuslaitoksen ja KPO:n välisen tulossopimuksen valmistelu seuraavalle vuodelle. Sopimus tehdään KPO:n kanssa, koska se tulosohjaa Rikosseuraamuslaitosta. Keskushallinto tekee tulossopimusluonnoksen, johon KPO antaa kommentteja. Osa tulostavoitteista on KPO:n asettamia ja osa on Rikosseuraamuslaitoksen omia. Luonnoksen pohjana ovat strategia ja sen tavoitteet, jotka ovat kirjattu talousarvioon. Luonnoksen pohjalta pidetään alustava tulosneuvottelu. Tämän jälkeen tulossuunnittelutiimi valmistelee alueiden ja valtakunnallisten yksiköiden tulostavoitteet ennen varsinaisia KPO-RISE tulosneuvotteluita. KPO:n kanssa käydään läpi mitä tulostavoitteita laitoksen tulossopimuksessa on, jotka huomioidaan alueiden tulossopimuksissa. KPO-RISE tulosneuvottelu pidetään kansliapäällikön kanssa, missä voi tulla pieniä muutoksia laitoksen tulossopimukseen. Tulossopimuksessa sovitaan Rikosseuraamuslaitoksen tulostavoitteet seuraavalle vuodelle, jotka ovat määrällisiä ja laadullisia. Tulossuunnitteluryhmä tekee tulossopimusesityksen myös alueiden ja valtakunnallisten yksiköiden tulostavoitteiksi, sillä keskushallinto tulosohjaa alueita ja valtakunnallisia yksiköitä. KPO-RISE tulos-

sopimus viimeistellään ja hyväksytään, jonka jälkeen myös alueiden ja valtakunnallisten yksiköiden tulossopimukset voidaan viimeistellä. Tulostavoitteet ja myöhemmin myös toteumat tallennetaan Netraan.

Tulossopimusten viimeistelyn jälkeen ne käydään läpi alueilla ja valtakunnallisissa yksiköissä, jos siihen on aikaa. Marraskuussa pidetään tulosneuvottelut keskushallinnon ja alueiden sekä keskushallinnon ja valtakunnallisten yksiköiden välillä. Alueiden ja valtakunnallisten yksiköiden tulossopimukset päivitetään ja viimeistellään, jonka jälkeen ne hyväksytään pääjohtajan ja jokaisen alueen tai valtakunnallisen yksikön johtajan toimesta. Tulossopimukset käydään läpi alueiden johtoryhmissä, johdon työseminaareissa ja yhtiötoimikunnissa. Lopuksi kaikki tulossopimukset lähetetään intraan ja arkistoon, minkä lisäksi ne laitetaan jakeluun useita kanavia myöten.

Tulossopimuksia toteutetaan ja seurataan seuraavat puolivuotta. Tavoitteiden toteuttamiseksi käynnistetään muun muassa erilaisia kehityshankkeita. Seurantaan käytetään kvartaaliraportteja, joissa on määrärahan käyttö, htv-kertymä ja tulostavoitearviointi. Raporttien tiedot kerätään keskushallinnossa järjestelmistä ja alueiden talouspäälliköt päivittävät ennusteita loppuvuodelle. Kvartaaliraportit käsitellään johtoryhmissä. Alkuvuodesta käydään myös tuloskeskustelut. Pääjohtaja käy ne aluejohtajien sekä keskushallinnon ja valtakunnallisten yksiköiden johtajien kanssa. Aluejohtaja käy tuloskeskustelut arviointikeskuksen, vankiloiden ja yks-toimistojen johtajien kanssa. Tämän jälkeen yksiköiden johtajat käyvät tuloskeskustelut omissa yksiköissään ryhmämuotoisesti.

Seurannassa keskeisenä on elokuussa tehtävä puolivuosisiraportointi ajalta 1.1.–31.7. Tässä kohtaa on hyvä huomata, että tulossopimusprosessi alkoi edellisenä vuonna puolivuosisiraportista ja se jatkuu senkin jälkeen. Samaan aikaan alkaa tietenkin seuraavan vuoden tulossopimusten laatiminen, kun kuluvan vuoden seuranta on vielä kesken.

Keskushallinto tekee puolivuosisiraporttipohjan alueille ja valtakunnallisille yksiköille. Puolivuosiraportteja varten keskushallinto kokoaa numerotiedot järjestelmistä, valmistelee pohjat ja lähettää ne alueille ja valtakunnallisille yksiköille. Alueet ja valtakunnalliset yksiköt laativat puolivuosisiraportin vertailemalla toteutunutta asetettuihin tulostavoitteisiin. Lisäksi tehdään tarvittavia suuntauksia toimintaan, että loputkin tavoitteet saavutettaisiin. Alueet ja valtakunnalliset yksiköt lähettävät puolivuosisiraportit keskushallintoon, joka on jo tehnyt koko Rikosseuraamuslaitosta koskevan puolivuosisiraportin. Jos alueiden ja valtakunnallisten yksiköiden raporteista nousee esiin koko laitoksen tavoitteita koskevia kohtia, niin lai-

toksen raporttia täydennetään. Tämän jälkeen laitoksen puolivuosisiraportti lähetetään KPO:lle. Kiireellisten aikataulujen vuoksi alueiden ja valtakunnallisten yksiköiden raportteja ei pysty aidosti hyödyntämään laitoksen puolivuosisiraportissa. Alueiden ja valtakunnallisten yksiköiden tulostavoitteet voivat olla eri kuin koko laitoksen tavoitteet mutta ne ovat linjassa ylemmän tason tavoitteiden kanssa. Tavoitteita on siis purettu helpommin toteutettaviksi. Lisäksi alueiden ja valtakunnallisten yksiköiden puolivuosisiraportit ovat laajempia kuin koko laitoksen puolivuosisiraportti.

Loppuvuosi seurataan ja tehdään tarvittavia muutoksia loppujen tulostavoitteiden saavuttamiseksi. Syksyllä käydään kehityskeskustelut, jotka painottuvat enemmän henkilökoh-taisen kehittymiseen ja tavoitteisiin. Kehityskeskustelut käydään työntekijöiden ja esimies-ten välillä. Niissä laaditaan muun muassa koulutussuunnitelmia tietojen ja taitojen kehit-tämiseksi.

Alkuvuodesta alkaa koko vuoden käsittävän tulosraporttipohjan laatiminen ajalta 1.1.–31.12. Tulosraportti on kattavin ja yksi tärkeimmistä raporteista tuloso- hjauksessa puolivuosisiraportin ja tilinpäätöksen lisäksi. Samalla tavalla kuin puolivuosisiraportissa, keskus- hallinto tekee pohjat, lähettää ne alueille ja valtakunnallisille yksiköille sekä viimeistelee tulosraportin ja lähettää sen KPO:lle maaliskuun loppuun mennessä. Tulossopimuspro- sessin tuloksena on Rikosseuraamuslaitoksen ja KPO:in toteutuneet tulostavoitteet.

Tulossopimusprosessi on esitetty uimaratakaaviona liitteessä 7. Tulossopimusprosessin uimaratakaavioissa puolivuosisiraportointi ja tulosraportointi on esitetty laajasti. Muissa pro- ssesseissa, joissa on liitynyt puolivuosisiraportointiin ja tulosraportointiin, raportointiproses- sit ovat esitetty vain lyhyesti. Kyseessä on kuitenkin täysin samat raportointitapahtumat, vaikka ne ovatkin esitetty hieman eri laajuudessa. Raportointitapahtumat kuuluvat mo- neen prosessiin, sillä raporteissa raportoidaan muun muassa määrärahan käyttöä sekä muiden tulostavoitteiden toteutumista. Muihin tulostavoitteisiin kuuluu esimerkiksi työhy- vinvoinnin, htv:n, tuottavuuden, yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tulok- sellisuuden arviointi (RISE 2015c).

### **Toimintasuunnitelmaprosessi**

Toimintasuunnitelma on alueen yksiköille tehty dokumentti, jossa alueen tulossopimus on v- yörytetty yksikön toimintasuunnitelmaan. Toimintasuunnitelmaa voidaan karkeasti verra- ta tulossopimukseen. Toimintasuunnitelma on kuitenkin käytännönläheisempi kuin tulosso-

pimus ja siinä on kuvailtu esimerkiksi miten toimintaa kehitetään käytännön toimilla, mitkä ovat merkittävimmät hankkeet ja miten asetettuja tavoitteita saavutetaan.

Toimintasuunnitelmaprosessi alkaa alustavan tulossopimus pohjan valmistumisesta. Aluekeskus valmistelee toimintasuunnitelmapohjan jokaiselle alueensa yksikölle. Toimintasuunnitelma valmistellaan samalla kuin yksiköiden budjetitkin. Yksikkö arvioi edellisen vuoden tavoitteiden toteutumista, jonka jälkeen pidetään toimintasuunnitelman neuvottelu aluekeskuksen kanssa. Toimintasuunnitelmaan tulee uusia tavoitteita seuraavan vuoden tulossopimuksesta. Neuvottelujen pohjalta laaditaan alkuvuodesta yksikkökohtainen toimintasuunnitelma, jonka aluejohtaja vahvistaa. Konkreettisesti heikoin lenkki on, etteivät tulostavoitteet jäisi vain vankilan johtajan tietoon, vaan ne pitäisi saada jokaisen henkilön omaksi tulostavoitteeksi.

Toimintasuunnitelmaa seurataan ja tarvittaessa täydennetään seuraavat puoli vuotta. Seurannassa on joitain käytännön eroja alueiden välillä. IPRA:lla toimintasuunnitelmia seurataan videopalaverissa yksikkökohtaisesti 2–3 kertaa vuodessa. Vankiloita ja yks toimistoja on 21, joten johtoryhmässä ei ole aikaa käydä kaikkia läpi. ESRA:lla seuranta tehdään yksiköittäin johtoryhmän kokouksessa kuukausittain. ESRA:lla vankiloita ja yks toimistoja on 8, joten läpikäynti johtoryhmässä onnistuu. LSRA:lla seuranta tehdään resurssipalaverissa kuukausittain yhteistoiminta-alue kohtaisesti, joita on 5. Paikalla on tällöin edustajat kaikista yhteistoiminta-alueen yksiköistä ja jokaisen yksikön tilanne käydään läpi.

Ensimmäisen vuosipuoliskon jälkeen elokuussa aluekeskukset tekevät puolivuosisraportin alueestaan kuten tulossopimusprosessissa. Alueiden välillä on eroja toteutuksessa. IPRA:lla yksiköt tekevät puolivuosisarvion pyydettyä niistä tiedoista, joita tarvitaan alueen puolivuosisraporttiin. ESRA:lla kaikki yksiköt tekevät puolivuosisarvion. LSRA:lla yksiköt raportoivat tiedossa olevat poikkeamat, jotka tulevat alueen puolivuosisraporttiin. Tästä alkaa vuoden loppupuoliskon seuranta, joka etenee samalla tavalla kuin edellä. Vuosi päättyy vuosiarviointiin, jonka tekevät kaikki yksiköt kaikilla alueilla. Yksikön vuosiarvioinnissa raportoidaan muun muassa yksikön projektit, hankkeet ja yksikön tekemät toimenpiteet. Toimintasuunnitelmaprosessin tuloksena ovat yksiköiden toteutuneet toimintasuunnitelman tavoitteet.

Keskushallinnossa tehdään myös toimintasuunnitelmat johdon tuki -yksikölle, toiminnan kehitys- ja laatu yksikölle sekä hallintoyksiköille. Suunnitelmat käydään läpi keskushallin-

non johtoryhmässä. Keskushallinnon yksiköiden tekemien toimintasuunnitelmien seuranta vaihtelee yksiköstä ja vastuualueesta toiseen. Jos tulostavoite on ollut keskushallinnon yksiköllä, niin se näkyy myös koko laitoksen puolivuosi- ja vuosiraportissa. Toimintasuunnitelmaprosessi on esitetty uimaratakaaviona liitteessä 8.

### **Tilinpäätösprosessi**

Tulosohjaus päättyy tilinpäätösprosessiin, joka alkaa tammikuussa tilikauden päätyttyä. Keskushallinto tekee tilinpäätöslaskelmat ja aluekeskusten suunnittelijat lähettävät erittelyt keskushallintoon. Erittelyihin kuuluvat tase erittelyt kassoista ja vankirahoista sekä työtoiminnan varastotiedot. Myös Palkeista tulee laskelmia keskushallintoon. Keskushallinto tekee tilinpäätösraportin ja analyysin. Tilinpäätös sisältää toimintakertomuksen, jossa kuvataan toiminnallista tuloksellisuutta ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä niiden kehitystä (Valtiovarainministeriö 2005, s. 65). Lisäksi tilinpäätökseen kuuluu talousarvion toteumalaskelma, tuotto- ja kululaskelma, tase ja liitetiedot (Valtiokonttori 2014, s. 11).

Toimintakertomuksessa raportoidaan laajemmin TTS:sta ja verrataan TAE:n alustavia tulostavoitteita ministeriön vahvistamiin tulostavoitteisiin sekä kuinka tulostavoitteiden saavuttamisessa on onnistuttu. Pääjohtaja hyväksyy tilinpäätöksen, jonka jälkeen Netraan lisätään linkki tilinpäätökseen. Tilinpäätös lähetetään Valtiontalouden tarkastusvirastoon (VTV) ja oikeusministeriöön. Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa tilinpäätöksen ja tekee tilintarkastuskertomuksen. Oikeusministeriö laatii tilinpäätöskannanoton, joka käydään läpi keskushallinnon kanssa. Tilinpäätöskannanotossa ministeriö esittää kohtia, joihin on kiinnitettävä huomiota ennen seuraavaa arviointia. Lopuksi tilinpäätöksestä tiedotetaan Rikosseuraamuslaitoksella ja tilinpäätös arkistoidaan. Tilinpäätösprosessin tulos Rikosseuraamuslaitokselle on hyväksytty ja arkistoitu tilinpäätös ja oikeusministeriölle sekä Valtiontalouden tarkastusvirastolle tulos on säännösten mukaan tehty tilinpäätös. Tilinpäätösprosessi on esitetty uimaratakaaviona liitteessä 9.

#### **4.5 Normiohjaus Rikosseuraamuslaitoksella**

Rikosseuraamuslaitoksella normiohjauksella tarkoitetaan lakeihin, asetuksiin, määräyksiin, ohjeisiin ja käsikirjoihin perustuvaa ohjausta. Lait, asetukset ja määräykset ovat sitovia ja niistä voidaan käyttää yleisnimitystä säädökset. Näistä kolmesta säädöstyypistä laki on korkeimman asteen säädös. Seuraavana tulee asetus ja sitten määräys (Oikeusminis-

teriö ja valtioneuvoston kanslia 2013, s. 24, 36). Ohjeet ja käsikirjat eivät ole oikeudellisesti sitovia.

Laki on eduskunnan hyväksymä ja presidentin vahvistama säädös. Laki voi saada alkunsa esimerkiksi kansanedustajan tai muun viranomaisen lakialoitteesta, EU:sta tai kansalaisaloitteesta. Laissa on myös kohtia, joista annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Asetukset antaa ministeriö, valtioneuvosto tai tasavallan presidentti. (Oikeusministeriö ja valtioneuvoston kanslia 2013, s. 36; Haastattelut 2015) Rikosseuraamuslaitosta koskevat asetukset valmistelee ja esittelee oikeusministeriö, jonka jälkeen valtioneuvosto hyväksyy ja vahvistaa ne. Rikosseuraamuslaitos voi tehdä yhteistyötä asetukseen liittyen oikeusministeriön kanssa. Rikosseuraamuslaitoksen toimintaan keskeisesti liittyvien lakien kohdalla lain viimeisenä pykälänä voidaan ilmoittaa, että tarkemmat määräykset antaa Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö. Tällöin Rikosseuraamuslaitoksen asiantuntijat ja lakimiehet päättävät annetaanko määräys vai ei. Jos määräys päädytään antamaan, se tehdään keskushallinnossa ja pääjohtaja vahvistaa sen. Suurimman osan määräyksistä tekee toiminnan kehitys ja laatu -yksikkö, johtuen sen useista vastuualueista. (Haastattelut 2015) Määräyksiä on annettu esimerkiksi rangaistusten täytäntöönpanosta, tulotarkastuksesta ja poistumislupien määrästä ja kestosta (RISE 2015a).

Ohjeet ja käsikirjat ovat Rikosseuraamuslaitoksen henkilöstön tekemiä ohjeistavia dokumentteja. Niillä tarkennetaan erilaisia toimintatapoja, käytänteitä ja määräyksiä. Ohjeita on tehty vankeinhoidosta ja yhdyskuntaseuraamuksista. Näihin kuuluvat muun muassa ohjeet henkilön tarkastuksesta, vankiloiden laitosmyymälöistä ja vapautusilmoitusten välittämisestä rikosrekisterille (RISE 2015a). Nämä ohjeet liittyvät siis Rikosseuraamuslaitoksen perustoimintaan. Näiden lisäksi on yleisemmän tason ohjeita, joihin kuuluvat esimerkiksi ohjeet työasemien tietoturvasta, ohjelmien käytöstä ja hankinnoista. Käsikirja sisältää myös ohjeen, joten osaltaan ohje ja käsikirja ovat päällekkäisiä. Esimerkiksi yhdyskuntaseuraamuksista on tehty sekä ohje että käsikirja. Myös käsikirjoja on monenlaisia ja niitä on tehty esimerkiksi rangaistusten täytäntöönpanoista, vankiloiden toimintaohjelmista ja työsuojelusta. (Haastattelut 2015)

Normiohjauksessa prosessialueen ja sen prosessien määrittely oli helpompaa, sillä prosessit tulevat suoraan erityyppisten normien mukaan. Esimerkiksi lakiprosessissa valmistellaan lakia. Vastaavalla tavalla kuin tulohjauksen kohdalla jokainen normiohjauksen prosessi koostuu 3–7 aliprosessista. Rikosseuraamuslaitoksella normiohjaus määriteltiin koostuvaksi lakiprosessista, määräys-, ohje- ja käsikirjaprosessista sekä käytäntöönvien-

tiprosessista liitteen 10 mukaisesti. Asetukset ovat valtioneuvoston, ministeriön tai presidentin antamia (Oikeusministeriö ja valtioneuvoston kanslia. 2013, s. 5). Tämän vuoksi asetuksia ei käsitellä tässä työssä. Määräys-, ohje- ja käsikirjaprosessi laitettiin samaan kaavioon, sillä ne ovat kaikki Rikosseuraamuslaitoksen tekemiä ja tietyllä tavalla toisensa pois sulkevia. Tästä kerrotaan lisää lakiprosessin jälkeen.

## **Lakiprosessi**

Lakiprosessista esitellään esimerkkitilanne, jossa Rikosseuraamuslaitoksella huomataan tarve lakimuutokselle. Lakiprosessi voisi yhtä hyvin alkaa Rikosseuraamuslaitoksen ulkopuolelta valtioneuvoston aloitteesta tai vaikka EU:n aloitteesta. Lisäksi lakimuutos koskettaa Rikosseuraamuslaitoksen toiminnan kannalta keskeistä lakia kuten vankeuslaki, yksilaki tai tutkintavankeuslaki. Rajaus tehdään, koska yhdessä uimaratakaaviossa esitetään vain yhdenlainen tilanne. Kuvauksen tarkoitus on esitellä karkealla tasolla lainvalmistelun eteneminen eikä mennä yksityiskohtaiselle tasolle. Kattava prosessikuvaus lainvalmistelusta löytyy esimerkiksi finlex-palvelusta (Finlex).

Esimerkkitalanteessa lakimuutoksen tarve huomataan yksikössä, aluekeskuksessa tai keskushallinnossa. Ensimmäisenä keskushallinto tekee aloitteen ministeriöön, mistä lainvalmistelu alkaa. Ministeriössä Rikosseuraamuslaitosta koskevaa lakia valmistelee KPO, joka on lainvalmistelun vastuutaho (Oikeusministeriö 2015a). Valmisteluun voi lisäksi osallistua keskushallinto, alue, yksikkö tai muut toimijat. Valmisteluvaiheen jälkeen KPO pyytää lausuntoja keskushallinnosta ja muilta toimijoilta. Keskushallinto pyytää tarvittaessa lausuntoja edelleen alueilta ja yksiköiltä. Lausunnot kootaan keskushallinnossa ja ne lähetetään KPO:lle, joka viimeistelee lain. Keskushallinto voi myös avustaa lain viimeistelyssä. Laki menee tämän jälkeen hallitukseen, joka tekee esityksen eduskuntaan. Eduskunta käsittelee lain ja presidentti vahvistaa sen. Lopuksi valtioneuvosto julkaisee lain Suomen säädöskokoelmassa (Oikeusministeriö ja valtioneuvoston kanslia 2013, s. 36). Lakiprosessin tuloksena Rikosseuraamuslaitos saa toteutuskelpoisen lain. Lakiprosessi on esitetty uimaratakaaviona liitteessä 11.

## **Määräys-, ohje- ja käsikirjaprosessi**

Määräys-, ohje- ja käsikirjaprosessista kuvataan myös rajattu tapahtuma. Kaavio koskee tilannetta, jossa asiakastyöntekijä pyytää ohjeistusta käytännön työhön. Ohjeistuksella tarkoitetaan tässä kohtaa määräystä, ohjetta tai käsikirjaa. Kyseessä on ohjeistuksen päi-

vitys, joka on yleisin tapahtuma. Asiakastyöntekijä kysyy ohjeistusta ensin esimieheltään tai yksikön johtajalta. Jos ohjeistus on olemassa, yksikön johtaja neuvoo työntekijää. Jos ohjeistusta ei ole, niin yksikön johtaja kysyy neuvoa aluekeskuksesta. Aluekeskuksessa päätetään tarvitaanko valtakunnallista ohjeistusta. Jos ohjeistus on yksikkökohtainen ja jatkossa ohjeistukselle ei nähdä olevan hyötyä muille yksiköille, ohjeistetaan vain yksikön johtajaa ja työntekijää. Jos valtakunnallista ohjeistusta tarvitaan, aluekeskus ottaa yhteyttä keskushallintoon.

Keskushallinnossa ohjeistuksen vastuualueen yksikön päällikkö päättää tarvitaanko määräyksen tai ohjeen päivitys. Jos ei tarvita kumpaakaan, todennäköisin päivityskohde on käsikirja. Tästä tulee toisensa pois sulkeva ajatus, sillä ohjeistuksen voimakkuus nousee järjestyksessä: käsikirja, ohje, määräys, jossa määräys on kaikkein sitovin. Käsikirja ohjeistaa tiettyyn tehtävään ja ohje on lyhyt tarkentava suositus.

Käsikirja päivitetään virkamiestyönä ja julkaistaan valtakunnallisesti. Jos päädytään määräyksen tai ohjeen päivitykseen, niin sitä varten voidaan tarvita työryhmä. Työryhmän asettamisesta päättää yksikön päällikkö tai pääjohtaja. Toimivalta tulee työjärjestyksen mukaan ja riippuu siitä, mitä asiaa määräys tai ohje koskee. Määräyksen päivittämiseksi tarvitaan pääjohtajan päätös. Määräys tai ohje päivitetään myös virkamiestyönä. Lopuksi määräyksen tai ohjeen vahvistaa pääjohtaja, minkä jälkeen se julkaistaan valtakunnallisesti. Tuloksena prosessista asiakastyöntekijä saa toteutuskelpoisen ohjeistuksen, joka voi olla neuvoja, käsikirja, ohje tai määräys. Määräys-, ohje- ja käsikirjaprosessi on esitetty uimaratakaaviona liitteessä 12.

### **Käytäntöönvientiprosessi**

Lakiprosessin jälkeen alkaa käytäntöönvientiprosessi. Tästä ei tehty prosessikuvausta, koska siitä olisi tullut niin lyhyt, joten päädyttiin pelkkään kirjalliseen määrittelyyn. Tämä prosessi on jatkoa laajan lakimuutoksen jälkeen. Laajoissa lakiuudistuksissa järjestetään koulutusta, kuten uudistuneessa yhdyskuntaseuraamuslaissa, joka tuli voimaan 1.5.2015. Koulutuksen suunnittelu aloitetaan jo ennen lain valmistumista. Julkaisun jälkeen lakimuutoksesta tiedotetaan useita kanavia myöten, joihin kuuluu email, intra, virastoposti, yt-toimikunnat, erilaiset foorumit ja kokoukset. Tämän jälkeen pidetään koulutuksia niissä kohderyhmissä, joihin laki vaikuttaa. Käytäntöönvientiprosessi päättyy kun kohderyhmät ovat sisäistäneet lain ja osaavat toimia sen mukaisesti. Määräysten, ohjeiden ja käsikirjojen kohdalla riittää yleisimmin tiedotus muutoksesta, mikä vastaa käytäntöönvientiä.



#### 4.6 Informaatio-ohjaus Rikosseuraamuslaitoksella

Informaatio-ohjauksesta tehdään ensin katsaus kirjallisuuteen. Kirjallisuudesta kerätään Rikosseuraamuslaitoksen kannalta keskeisiä kohtia, joilla pyritään selventämään mitä informaatio-ohjaus voisi tarkoittaa Rikosseuraamuslaitoksella. Tämän jälkeen verrataan kirjallisuuden esiin tuomia kohtia haastatteluista saatuihin tietoihin.

Informaatio-ohjauksen määrittely ei ole aivan yksinkertaista. Tämä johtuu siitä, että se on käsitteenä hajanainen, jäsentymätön ja epäselvä, eikä sille ole vakiintunutta, selkeästi määriteltyä sisältöä (Wilskman & Lähteenmäki 2009, s. 403; Laihonon 2009, s. 1, 36). Lisäksi informaatio-ohjauksen empiiriset näytöt sen vaikuttavuudesta ovat hajanaisia ja niukkoja (Eduskunnan tarkastusvaliokunta 2008, s. 5). Normiohjaus ja tulosohtaus ovat ohjausmuotoina tehokkaampia kuin informaatio-ohjaus, minkä vuoksi informaatio-ohjaus jää helposti huomioimatta. Informaatio-ohjauksessa ei ole myöskään varmuutta tavoitetaako tieto kohderyhmän, muuttuuko tieto ymmärrykseksi ja vaikuttaako tieto vielä sen jälkeen kohderyhmän toimintaan. (Tukia & Wilskman 2011, s. 4) Silti informaatio-ohjausta pidetään yhtenä keskeisenä valtionhallinnon ohjauksen keinona (Joustie 2010, s. 93; Tukia & Wilskman 2011, s. 6)

Informaatio-ohjaus tuli valtionhallinnon talousohjausjärjestelmään vuoden 1990 budjettiuudistuksessa. Ennen budjettiuudistusta laitosten ja virastojen resurssiohtaus ja budjettiohtaus olivat keskitettyjä. Uudistuksen myötä informaatio-ohjauksen välineeksi tuli tulosohtaus, joka oli uusi nimitys budjettiohtaukselle. Samalla informaatio-ohjauksen avulla hajautettiin tuottavuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden ohjaus. Tämä tarkoitti, että ministeriöiden alaisten laitosten ja virastojen tuli esittää budjettiehdotuksissa tuottavuus-, taloudellisuus- ja vaikuttavuustavoitteet. Tällöin tavoitteen asettajat tulivat vastuuseen tulostavoitteiden toteutumisesta. Tulostavoitteille asetettiin numeraalisia arvoja ja mittareita, joiden antamaa informaatiota hyödynnettiin budjetoinnissa, tuottavuuden ja taloudellisuuden ohjauksessa sekä poliittisessa päätöksenteossa. Tavoitteena oli, että määrärahoja ja toiminnallisia tavoitteita tarkasteltaisiin yhdessä ja ne saataisiin tasapainoon. (Kivelä 2010, s. 183–185)

Informaatio-ohjauksen tarkoituksena on vaikuttaa ohjauksen kohteena olevaan toimijaan jakamalla ja välittämällä tietoa (Stenvall & Syväjärvi 2006, s. 14). Informaatio-ohjaus voi olla suunnattu yksittäiselle toimijalle tai toimijajoukolle ja se sisältää myös asiantuntijaoh-

jauksen, joka on hiljaisen tiedon siirtämistä ja jakamista. Asiantuntijaohjausta tapahtuu asiantuntijoiden kohtaamisissa. (Laihonen 2009, s. 37, 135)

Luonteeltaan informaatio-ohjaus ei ole sitovaa tai velvoittavaa vaan suosittelevaa. Eduskunnan tarkastusvaliokunta (2008, s. 14) pitää velvoittavuuden puutetta yhtenä informaatio-ohjauksen merkittävimmistä ongelmista. Käytännössä informaatio-ohjaus nähdään vanhanaikaisena ylhäältä-alaspäin olevana ohjauksena. Sen tulee kuitenkin olla kaksisuuntaista, jossa siihen osallistujat luovat ja tulkitsevat merkityksiä yhdessä. Informaatio-ohjaukseen kuuluu myös järjestelmällinen palautteen kerääminen ja tarvittaessa korjauksien toimenpiteiden tekeminen. (Wilskman & Lähteenmäki 2010, s. 403, 409) Peruspalveluiden ja -palveluiden yhdenvertaiseen toteuttamiseen informaatio-ohjaus ei ole yksistään riittävä. Sen lisäksi tarvitaan normiohjausta ja sieltä tulevien säädösten täytäntöönpanoa, valvontaa ja riittävää resursointia. (Eduskunnan tarkastusvaliokunta 2008, s. 7)

Informaation ja viestinnän laatu ovat tärkeitä ja keskeisessä asemassa informaatio-ohjauksessa. Informaation tulee olla ajantasaista, määriteltyä ja perusteltua. Lisäksi sen tulee saavuttaa vastaanottajat oikeaan aikaan. Vastaanottajien tulee myös pystyä hyödyntämään ja tulkitsemaan saamaansa informaatiota. (Tukia & Wilskman 2011, s. 10)

Informaatiota tuotetaan organisaation sisä- ja ulkopuolella ja sen vaihtoa tapahtuu molempiin suuntiin. Informaation muodot voidaan jakaa kolmeen luokkaan, jotka ovat vertaileva, kuvaileva ja hyviä käytäntöjä välittävä. Vertaileva informaatio muodostuu vertailuoppimisen sekä vertailuarviointien ja -analyysien tuloksena. Kuvaileva informaatio käsittää muun muassa erilaiset tilastot ja tutkimusraportit sekä arviointi- ja rekisteritiedot. Hyviä käytäntöjä välittävät esimerkiksi kehittämisohjelmat, projektit, hankkeet, erilaiset suositukset, oppaat, muut julkaisut ja asiakirjat sekä koulutus- ja seminaarilaisuudet. Myös työryhmissä ja verkostoissa välittyy hyviä käytäntöjä. (ibid s. 6–7; Eduskunnan tarkastusvaliokunta 2008, s. 4; Laihonen 2009, s. 32) Edellä mainitut informaation muodot jakavat informaatiota eri muodoissa ja ovat siten informaatio-ohjauksen välineitä. Informaatio-ohjauksen moninaisuuden vuoksi se on hyvin yleisluontoinen ohjausmenetelmä, mikä voi aiheuttaa siihen liitetyn epäselvyyden ja hajanaisuuden.

Seuraavassa on kooste haastatteluissa mainituista informaatio-ohjauksen välineistä ja keinoista: päällikkökokoukset, johtoryhmän kokoukset, sidosryhmäkokoukset, erilaiset foorumit, tuloskeskustelut, kehityskeskustelut, erilaiset linjaukset, toimintasuunnitelmat, koulutus- ja kehittämispäivät, yt-toiminta, työsuojelupäivät, resurssipäivät, asiantuntijaohjaus

sekä viestintä sidosryhmien kanssa. Kaikki nämä ovat jaettavissa johonkin kolmesta informaatio-ohjauksen muodoista. Informaatio-ohjauksen välineet ja keinot tunnistetaan kokonaisuudessaan hyvin Rikosseuraamuslaitoksella. Jokaisessa haastattelussa mainittiin muutamia ylläolevista informaatiota välittävistä keinoista ja välineistä.

## 5 TULOSOHJAUKSEN ARVIOINTI JA KEHITYSKOHEET

Tässä luvussa arvioidaan tulosohjausta Rikosseuraamuslaitoksella ja tehdään ehdotuksia tulosohjauksen kehittämiseksi. Luvut 5.1–5.6 etenevät samassa järjestyksessä, kuin lukujen 2.2–2.7 teoriaosuus. Teoriaosuuden asioista arvioitiin kohdat, joissa on tapahtunut muutosta. Ne kohdat, jotka eivät ole toteutuneet mutta joissa havaittiin kehitettävää haastattelujen tai muun materiaalin pohjalta ehdotetaan kehityskohteiksi.

### 5.1 Tulosohjauksen keventäminen ja yhtenäistäminen

Rikosseuraamuslaitoksella tulosohjauksen keventäminen ja yhtenäistäminen näkyy muun muassa yhteisiin tavoitteisiin osallistumisena, mikä lisää hallinnonalojen välistä vuoropuhelua ja horisontaalisuutta. Esimerkiksi vuoden 2016–2019 strategian toimenpiteinä on osallistuminen pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishankkeeseen sekä yhteistyön kehittäminen sosiaalitoimen, työvoimahallinnon, Kelan ja muiden ulkopuolisten toimijoiden kanssa (RISE 2015g). Ulkopuolisia toimijoita hyödynnetään esimerkiksi päihdekuntoutuksessa (ibid). Toimenpiteiden taustalla on pyrkimys vaikuttaa syrjäytymisen vähentämiseen, lisätä yhteiskunnan normaalipalveluiden käyttöä sekä vähentää rikoksiin syyllistymisen riskiä. Tavoitteena on siis lisätä yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä yhteisten palveluiden käyttöä ja hallinnonalojen yhteistyötä yhteisten tavoitteiden toteuttamiseksi.

Keventämiseen ja yhtenäistämiseen liittyy myös yhteisten tietojärjestelmien, kuten Netran ja tulevan Kiegun hyödyntäminen. Rikosseuraamuslaitoksen tulostavoitteet ja tuloksellisuustiedot syötetään Netraan. Kieku on valtionhallinnon ratkaisu yhteisiin talous- ja henkilöstöhallinnon prosesseihin. Se sisältää muun muassa työaikahallinnan, palkanlaskennan, kirjanpidon ja sisäisen laskennan. Talous- ja henkilöstötietoja käytetään muun muassa tulosohjauksessa. Kieku tulee käyttöön Rikosseuraamuslaitokselle vuonna 2016 ja poistaa päällekkäisiä sekä erillisiä järjestelmiä. Yhteiset järjestelmät lisäävät yhtenäisyyttä valtionhallinnon kanssa, poistavat tarpeetonta tietojen siirtämistä järjestelmästä toiseen ja vähentävät järjestelmien ylläpitokuluja. Rikosseuraamuslaitoksen sisällä on myös järjestelmäkehitystä. Esimerkiksi kehitteillä on asiakastietojärjestelmä, joka korvaa kaksi käytössä olevaa asiakastietojärjestelmää. Järjestelmät ovat tulleet organisaatioiden yhdistymisen seurauksena. Järjestelmiä vähentämällä ja paremmalla integroinnilla raportointijärjestelmään tulosohjauksen raportteja voidaan tuottaa tehokkaammin.

Konserniajattelun lisääntyminen valtionhallinnossa näkyy myös Rikosseuraamuslaitoksella. Esimerkiksi aluekeskuksiin on keskitetty kunkin alueen osalta talous-, henkilöstö-, kehitys-, kiinteistö- ja turvallisuuspalvelut, siten kuin ne mahdollisuuksien mukaan on tehtävissä keskitetysti. Näitä palveluita ei siis tehdä enää jokaisessa yksikössä erikseen kuten ennen organisaatiouudistusta. Keskittämisen vuoksi henkilöstö on vähentynyt yksiköissä. Aluekeskuksissa henkilöstön työnkuva on monipuolistunut ja työmotivaatio lisääntynyt. Lisäksi on mietinnässä mitä muita tehtäviä voisi keskittää, jotka tehdään vielä yksiköissä. Toisaalta keskittäminen on voinut tuoda priorisointiongelmia, johtuen suuresta yksikömäärästä. Tällä tarkoitetaan sitä, että aluekeskuksessa vastuualueen henkilön tulee pystyä päättämään minkä yksikön asia on kiireellisin (Haastattelut 2015). Rikosseuraamuslaitoksella konserniajattelu näkyy myös Palkeiden, Valtion tieto- ja viestintätekniikka-keskuksen (Valtorin) ja Senaatti-kiinteistöjen tarjoamina palveluina. Palkeista saadaan joitain henkilöstö ja talouspalveluja, Valtori tuottaa yleisiä ICT-palveluja ja Senaatti kiinteistöt ylläpitää toimitilarakennetta.

Tulossopimus muuttui Rikosseuraamuslaitoksen ja KPO:n välillä nelivuotiseksi syksyllä 2015 ja alueille se tulee nelivuotisena syksyllä 2016 (Haastattelut 2015). Tämä keventää tulossopimusmenettelyä, kun joka vuosi ei tarvitse laatia uutta tulossopimusta vaan entistä tarkistetaan ja päivitetään tarpeen tullen. Toiminta- ja taloussuunnitelman korvaaminen strategia-asiakirjalla keventäisi tulosohjausprosessia myös Rikosseuraamuslaitoksella. Toisaalta uusi strategiakartta ja siitä johdetut tavoitteet ja toimenpiteet ovat hyvin lähellä strategia-asiakirjaa, joten toiminta- ja taloussuunnitelman voisi jättää yksinkertaisesti pois.

## **5.2 Tulostavoitteiden arviointi**

Tulosohjauksessa tavoitteita tulisi asettaa niille alueille, joissa muutosta halutaan tapahtuvan. Suurin muutos vuoden 2015 (RISE 2014b) ja 2016 (RISE 2015d) KPO:n ja Rikosseuraamuslaitoksen välisissä tulossopimuksissa on tulostavoitteiden johtaminen Rikosseuraamuslaitoksen strategiakartasta 2016–2019. Aiempina vuosina ei ole esitetty selkeästi strategian ja siitä johdettujen tavoitteiden ja mittareiden välistä yhteyttä. Uudessa tulossopimuksessa kaikille strategisille tavoitteille on määritelty toimenpiteet ja vaikuttavuustavoitteille seurantamittarit. Lisäksi tulossopimuksessa esitetään vain ne mittarit, joihin tulossopimuksella halutaan vaikuttaa. Tämä on hyvä askel kohti strategisempaa tulosohjausta. Muut mittarit ovat tietenkin käytössä koko ajan ja niitä seurataan perustoiminnan säilyttämiseksi. Osa mittareista on enemmänkin tilastojen ylläpitämistä varten. Näitä ei tulisi sekoittaa prosessimittareihin, joiden tarkoitus on mitata prosessin suorituskykyä.

Tulosopimukset olivat aiemmin yhdelle vuodelle, jolloin tulostavoitteiden asettaminen on saattanut olla mittareiden arvojen asettamista. Yhden vuoden tulosopimukset koettiin liian lyhytnäköiseksi. Nelivuotiseen sopimukseen siirtyminen näkyy käytännössä siten, että tavoitteet asetetaan neljälle vuodelle ja vuosittain tehdään päivityksiä. Myös määräraha-kehys tehdään neljälle vuodelle ja joka vuosi tulee uusi kehyspäätös ja budjettipäätös. Uusi nelivuotinen tulosohjauskausi ohjaa todennäköisemmin miettimään pitemmän aikavälin tavoitteita kuin aiempi menettely.

Rikosseuraamuslaitoksen tulosohjauskauden 2016–2019 tulostavoitteista on myös tehty toteuttamissuunnitelma, jossa on tavoitteiden jakaminen nelivuotiskaudelle sekä vastuuhenkilöt tavoitteille. Vastuiden määrittely ja puutteellinen toimintasuunnitelma ovat kaksi merkittävää syytä, joihin strategian arvoa on aiemmin hukkunut. Uusi menettely auttaa tavoitteiden pilkkomisessa osatavoitteiksi ja jakaa vastuut selkeästi. Lisäksi tavoitteille tulisi tehdä raportointiaikataulu, jolla tavoitteiden toteutumista olisi helpompi seurata. Tällöin voitaisiin puuttua ajoissa tavoitteisiin, jotka ovat vaarassa jäädä jälkeen toteutusaikataulusta.

Tulostavoitteiden tulee koskea organisaation perus- ja kehittämistoimintaa ja niiden tulee olla tasapainossa. Useammassa haastattelussa (2015) nousi esille, että kehittämistoimintaa on ollut viime vuosina paljon, osittain jopa liikaa. Joissain haastatteluissa havaittiin kylästäymistä useisiin erilaisiin hankkeisiin ja projekteihin niihin kuluvan ajan vuoksi. Kommentteina olivat muun muassa, että "...joskus pitäisi pysähtyä katsomaan asioita, tehdään liikaa ja liian nopeasti, asioita jää roikkumaan...", "hankkeita tulisi priorisoida, niitä on liikaa", "liikaa asioita meneillään, ei ehdi tehdä omia töitä" sekä "hankkeiden päällekkäinen tekeminen eliminoitaisiin pois ja ennen aloitusta mietittäisiin hyödyt alueelle".

Motivaation väheneminen voi johtaa projektien venymiseen ja innostuksen laantumiseen. Jatkossa kehittämistoimet tulisi priorisoida tarkemmin ja tehdä niitä lukumääräisesti vähemmän. Kehittämistoimet tulisi viedä läpi tehokkaasti, etteivät aikataulut veny ja johda kiinnostuksen radikaaliin vähenemiseen. Toiminnan kehittäminen nähtiin hyvänä asiana ja sitä halutaan tehdä jatkossakin, että asiakkaiden läpikäymä prosessi olisi yhdenmukainen ja kaikilla alueilla toimittaisiin samalla tavalla. Kehittämistoiminnassa toivottiin myös panostusten ja niillä saatavien hyötyjen parempaa huomioimista. Ehdotuksena oli, että jokaisen projektin ja hankkeen kohdalla mietittäisiin ja laskettaisiin mitä se vaatii ja mitä panoksilla saavutetaan jatkossa. Kehitystehtävissä lähtökohtana on, että niiden tuottama arvo olisi suurempi kuin niihin käytetyt kustannukset (Karlöf et al. 2003, s. 112).

### 5.3 Strategisuuden lisääminen tulosohejauksessa

Kaikissa pohjoismaissa on käytössä tulosohejauksjärjestelmä, jonka selkeänä ongelmana nähdään tulostavoitteiden jalkauttaminen käytäntöön (Joustie et al. 2010, s. 22). Sama havaittiin myös haastatteluissa (2015), sillä vankiloiden ja yks-toimistojen työntekijöille henkilökohtaisten tavoitteiden laatiminen koettiin haasteelliseksi. Tämän vuoksi työntekijöille ei ole asetettu tulostavoitteita, vaan ne ovat yksikkökohtaisia.

Strategia ja tulostavoitteet tiedostetaan hyvin keskushallinnossa ja aluekeskuksissa. Vankiloissa ja yks-toimistoissa eri työntekijäryhmien kesken on eroja. Yleinen näkemys oli, että yksiköiden johtajat tiedostavat strategian ja tulostavoitteet hyvin. Muutamissa haastatteluissa tähän mainittiin kuuluvaksi myös yksiköiden esimiestaso. Johtajien parempi tietoisuus tulostavoitteista ja strategiasta mainittiin johtuvaksi siitä, että kehityskeskusteluissa johtajille määritellään henkilökohtaisia tavoitteita. Henkilökohtaiset tavoitteet ovat sidoksissa yksikön tavoitteisiin.

Vankiloissa ja yks-toimistoissa strategiaa ja tulostavoitteita käydään läpi erilaisissa kokouksissa ja yt-toimikunnissa. Siitä huolimatta erityisesti vankiloissa on työntekijäryhmiä, joiden keskuudessa ei tiedosteta tulostavoitteita. Myös yhdyskuntaseuraamustyöntekijöiden tulostavoitteiden tiedostamisessa on parantamisen varaa. Tätä varten ei tehty kyselyä yksiköiden työntekijöiltä, vaan tulokseen päädyttiin johtajien ja päälliköiden haastatteluissa esille tulleiden kommenttien perusteella. Toisaalta tätä tukevat KeTo-hankkeen tulokset, joissa mainittiin että suurin osa vankiloiden ja yks-toimistojen työntekijöistä ei tunne oman yksikön tulostavoitteita (Kinnunen & Aavikko 2015, s. 21).

Vankiloissa tulostavoitteiden jalkauttaminen koetaan haasteelliseksi. Parissa haastattelussa nousi esille, että mitä paremmin ne henkilöstölle perustellaan, sitä paremmin ne ymmärretään. Yhdessä haastattelussa arveltiin, että pienissä yksiköissä tulostavoitteet tunnetaan hyvin mutta isommissa yksiköissä on enemmän vaihtelua. Isoissa yksiköissä vaihtelun syyksi mainittiin vuorotyö, jonka vuoksi kaikkien tavoittaminen koetaan haasteelliseksi. Yleisesti ottaen henkilöstö tiedostaa strategian ja tulostavoitteet vuosi vuodelta paremmin. Lisäksi yhdessä haastattelussa nousi esiin, että uusi virkamieskunta on keskimäärin koulutetumpaa ja tiedostaa strategian hyvin. Tähän on kiinnitetty huomiota myös rekrytoinnissa, että näkemykset ja arvot tukisivat strategiaa. Kolmessa haastattelussa todettiin, että yks-toimistot ovat hoitaneet strategian ja tulostavoitteiden jalkauttamisen pa-

remmin kuin vankilat. Se mikä tähän vaikuttaa, olisi hyvä selvittää tarkemmin erillisessä työssä. Yhdeksi syyksi nousi vuorotyö mutta se tuli esille vain kerran.

Rikosseuraamuslaitoksella strategian tavoitteiden jalkauttaminen henkilötasolle voisi edetä seuraavan menettelyn kautta. Ylin johto määrittelee strategiakartan, toimintasuunnitelman ja mittariston koko organisaation tavoitteita palveleviksi. Toimintasuunnitelmalla tarkoitetaan tässä strategian toteuttamiseksi tehtävää suunnitelmaa. Tavoitteet johdetaan strategiasta ja niiden mittaamiseen laaditaan suppeahko mittaristo. Mittareiden tunnusluvut kuvaavat strategisten tavoitteiden kehitystä. Rikosseuraamuslaitoksella edellä olevat vaiheet ovat toteutuneet kesän ja syksyn 2015 aikana. Ainoastaan mittaristo kaipaisi lisäkehitystä.

Seuraavana jokainen alue tekee vastaavan prosessin, joka on linjassa organisaation strategiakartan, toimintasuunnitelman ja mittariston kanssa. Jokainen alue laatii mittarit, jotka tuovat esiin kunkin alueen hyödyt koko organisaation näkökulmasta. Samoin jokainen alueen yksikkö toistaa saman prosessin. Yksikkö käyttää materiaalina sekä organisaation että alueen tuotoksia. Yksikötasolla mittareilla mitataan kyseisen yksikön hyötyjä alueen ja organisaation strategian toteuttajana.

Yksikön strategian laatimista tukee myös se, että yksiköt ovat profiloituneet tuottamaan esimerkiksi tiettyjä työtoiminnan ja koulutuksen muotoja. Haastattelussa (2015) tuli esille, että voisi tehdä esimerkiksi 2–3 tyyppiyksikköä ja samaa mallia monistettaisiin jokaisella alueella. Alueilla olisi siis vain muutamia erityyppisiä toimintoja tuottavia yksiköitä. Tämä on radikaali muutos nykyisiin käytäntöihin verrattuna, sillä jokainen vankila ja avovankila on muotoutunut ajan kanssa erilaisiksi. Päällekkäisiä toimintoja on kyllä karsittu ja yksiköitä eroteltu. Tyyppiyksikkö esimerkkiä voisi tutkia erillisessä selvityksessä.

Yksikön strategian jälkeen, samankaltainen prosessi jatkuu henkilötasolle asti. Esimiehet keskustelevat tiiminsä tavoitteet strategian pohjalta ja laativat henkilökohtaiset tavoitteet. Työntekijöille voidaan tehdä henkilökohtainen kehittämissuunnitelma, jossa on taitojen ylläpito- ja kehittämistavoitteita. Vielä enemmän työntekijöitä voidaan aktivoida ja sitouttaa, jos he laativat itse oman kehittämissuunnitelmansa seuraavaksi vuodeksi (Viitala 2006, s. 163). Lopuksi alataso tavoitteet käydään läpi eri organisaatiotasojen johtoryhmissä. Tällä varmistetaan tavoitteiden yhteys strategiaan. Edellä kuvattu menettely on mukailtu Niemelän et al. (2008, s. 106, 146) esimerkistä, joka koskee strategian tavoitteiden jalkauttamista organisaatiossa.



Menettelytavasta on jo viitteitä Rikosseuraamuslaitoksella, sillä alueiden siirtyessä nelivuotiseen tulossopimukseen alueille laaditaan omat strategiakartat. Samalla tavalla jokaiselle yksikölle tulisi laatia strategiakartta. Tämä menettely voisi auttaa yksikön työntekijöitä näkemään osansa yksikön strategiassa, joka on linjassa koko organisaation strategian kanssa. Pohjimmiltaan tässä on kyse strategian pilkkomisesta pienempiin ja konkreettisiin kokonaisuuksiin. Strategia on tällöin helpompi ymmärtää ja se tulee läheisemmäksi yksiköille. Tällä hetkellä asiakastyötä tekevällä henkilöstöllä tavoitteiksi mainittiin koulutuspäivätavoitteet ja henkilökohtaiset sanalliset kehitystavoitteet. Lisäksi vaikuttavaan asiakastyöhön mainittiin kuuluvaksi kunnioittava käyttäytyminen ja vuorovaikutuksellinen työote, joiden nähdään vievän kohti strategisia tavoitteita. Tulos- ja kehityskeskusteluissa toimintasuunnitelman liittyminen vuosikiertoon ja tulosohejaukseen ei kuitenkaan avaudu kokonaan henkilöstölle. Tähän tulisi kiinnittää enemmän huomiota ja liittää ne entistä paremmin strategiaan. Tätä voisivat edistää yksiköille tehtävät strategiat, jotka saadaan osaksi jo laadituista profiileista. LSRA:lla tulos- ja kehityskeskusteluja ollaan kehittämässä, siten että vuosittain valitaan mitä tavoitteita pyritään viemään työntekijöiden tavoitteiksi.

Viestintää strategiasta ja tulostavoitteista vaikuttaa olevan erittäin hyvin. Yhtenä hyvänä esimerkkinä mainittiin, että ”kaikki on varmasti strategiasta ja tulostavoitteista kuullut laajan tiedottamisen vuoksi mutta se onko asioita sisäistetty, on eri asia” (Haastattelut 2015). Vaikuttaisi siltä, että tiedon välittämistä on riittävästi mutta sen sisäistämiseen tulisi kiinnittää huomiota. Pelkkä tiedottaminen ei monimutkaisten syy-seuraus -yhteyksien kohdalla ole välttämättä paras keino. Tätäkin voidaan kehittää, kun henkilöstön kanssa keskustellaan kuinka oma toiminta vaikuttaa koko organisaation tuloksiin. Kehityskeskusteluihin on tehty tähän käyttöön lomake. Työssä ei kuitenkaan selvitetty henkilöstöltä miten laajasti lomaketta hyödynnetään. Lisäksi voisi miettiä miten henkilöstön saisi mukaan tulostavoitteiden valmisteluun. Voisiko tulostavoitteita esimerkiksi valmistella vankiloissa ja yksitoimistoissa ennen tulosneuvotteluita työntekijöiden toimesta tai voisiko seuraavan vuoden tulostavoitteisiin kerätä palautetta henkilöstöltä pitkin vuotta? Palaute käsiteltäisiin seuraavan vuoden toimintasuunnitelmaa laadittaessa. Näin henkilöstön voisi saada mukaan valmisteluun, mikä lisäisi osallisuuden tunnetta ja tietoisuutta yhteisistä tulostavoitteista. Tällä hetkellä toimintasuunnitelmat laaditaan yksiköiden johdon ja aluekeskuksen välisten neuvottelujen perusteella. Tämän vuoksi yksiköiden johto tiedostaa tulostavoitteet hyvin mutta puutteita esiintyy työntekijätasolla.

## 5.4 Mittaamisen arviointi

Mittaristossa vaikutti olevan kehittämistarvetta lähes kaikkien haastateltujen mielestä. Mittareiden läpikäyminen Rikosseuraamuslaitoksella on ollut esillä mutta toistaiseksi jatko päätöksiä ei ole tehty. Tähän asti mittareita on kehitetty yhdessä ministeriön kanssa. Jatkossa mittareiden kehitykseen voisi ottaa mukaan esimerkiksi Tilastokeskuksen. Esimerkiksi Tilastokeskus ja Tullilaitos tekevät jatkuvaa kansainvälistä yhteistyötä, jossa on vertailtu muun muassa toimintatapoja ja tuloksia (Valtiovarainministeriö 2005, s. 46). Haastatteluissa nousi esille muun muassa seuraavia asioita mittaamiseen liittyen:

- vaikuttavuutta tulisi mitata enemmän (6 haastattelussa)
- laatumittareita on heikosti (3 haastattelussa)
- alueiden kokoeroja ei huomioida mittareissa (2 haastattelussa)
- paljon hyviä mittareita mutta sitten on sellaisia, jotka ei kuvaa oikein mitään
- mittaritietoja joutuu pyytämään usein keskushallinnosta, kun tulossopimuksissa ei niitä kaikkia ole
- olisi hyvä, jos jotain mittaritietoja voisi tulostaa yksiköissä tai aluekeskuksissa
- mittaritiedot tulevat viiveellä, niin ei ehdi tehdä raportointia kunnolla
- talouspuolen mittareita tulisi kehittää ja ottaa mukaan toimitiloihin ja työtoimintaan liittyviä mittareita, ne puuttuvat vaikka niistä isot menot

Uudessa tulossopimuksessa seuranta on siirretty enemmän kohti vaikuttavuutta mikä näkyy vaikuttavuusmittareiden lisääntymisenä. Osa uusista vaikuttavuusmittareista on ollut käytössä ennenkin mutta ne ovat olleet muiden tuloksellisuuden osa-alueiden alla. Olemassa olevien mittareiden liittäminen vaikuttavuuden alle, johtuu todennäköisimmin siitä, että vaikuttavuuden osioita on johdettu strategian tavoitteista ja toimenpiteistä. Isompia tavoitteita on siis pilkottu pienemmiksi, ja mietitty millä toimenpiteillä tavoitteita voidaan saavuttaa. Siten olemassa olevat mittarit on nähty uudessa valossa vaikuttavuuden suhteen. Aiemmin vaikuttavuustavoitteiden seuraamiseen oli käytössä kaksi mittaria, jotka seurasivat rikosten uusimista 3- ja 5-vuoden seuranta-ajoilla. Pidemmän aikavälin vaikuttavuuden mittaaminen oli siis käytössä. Haastatteluissa (2015) tuli kuitenkin esiin, että vaikuttavuutta haluttaisiin mitata enemmän toisenlaisilla mittareilla. Vaikuttavuuden mittaaminen koettiin vaikeaksi, vaikka sitä mittaavia mittareita oli yritetty kehitellä (ibid). Jää nähtäväksi koetaanko uudet vaikuttavuusmittarit ajan kuluessa soveltuviksi.

Uusia mittareita voidaan saada esimerkiksi asiakaspalautekyselyistä (Valtiovarainministeriö 2005, s. 47). Rikosseuraamuslaitoksella valtakunnallinen vankipalautekysely on tehty

kaksi vuotta sitten. Joissain vankiloissa on aiemmin ollut käytössä oma vankipalautekysely mutta siitä on luovuttu, koska on kuultu, että yhteinen vankipalautekysely on tulossa käyttöön. Yhteistä kyselyä ei kuitenkaan ole tullut kahden vuoden aikana, joten jotkin vankilat saattavat ottaa käyttöön aiemman kyselyn. Vankipalautekysely on ollut IPRA:lla käytössä Naarajärven avovankilassa useamman vuoden ajan. IPRA:lla on tänä vuonna otettu käyttöön vankipalautekysely lähes kaikissa vankiloissa, tutkintavankiloita lukuun ottamatta. Lomake on jalostettu Naarajärven kyselystä. Palautekysely on paperinen ja palautetaan vankilan johtajalle kuoressa. Muilla alueilla vastaavaa kyselyä ei ole käytössä.

Yhteinen ja samanlainen kysely kaikissa vankiloissa tulisi olla automatisoitu, siten että vastausten käsittely ei aiheuttaisi ylimääräistä työtä henkilöstölle. Kysely tulisi toteuttaa esimerkiksi verkkokyselyn avulla asiakkaan vapautuessa tai yhdyskuntaseuraamuksen päättyessä. Samalla vastausten koostaminen ja analysointi olisi hallittua ja yhdenmukaista. IPRA:lla tehtävä kysely tulisi ottaa käyttöön myös muilla alueilla, että alueita voitaisiin vertailla keskenään, jakaa hyviä käytäntöjä ja yhdenmukaistaa toimintatapoja. Palautetta tulisi myös kerätä säännöllisesti. IPRA:lla tehtyä kyselypohjaa voitaisiin edelleen kehittää lähettämällä pohja muihin vankiloihin ja keräämällä siitä palautetta. On tärkeää että pohjan avulla kerättävät tiedot kohdistavat palautteen juuri oikeaan kohtaan. Palautetta tulee kerätä perustellusti ja niistä asioista, joita halutaan vertailla. Pohjan arvioinnissa ja kehittämisessä olisi hyvä hyödyntää yhteistyöoppilaitoksia, RSKK:ta tai teettää siitä opinnäytetyö. Tällä hetkellä palautetta tulee vankilan johtajille suoraan vangeilta ja yks-työntekijöille asiakailta seuraamuksen päättyessä pidettävässä keskustelussa. Näitä palautteita ei kuitenkaan kerätä keskitetysti vaan ne toimivat suuntaa antavina palautteen saajille.

Rikosseuraamuslaitoksen mittaristo kattaa kaikki tuloksellisuuden osa-alueet, jotka esiteltiin luvussa 2.5. Mittaripaketissa seurattavia mittareita on yhteensä 59 (RISE 2015h). Kaikkia siinä olevia mittareita ei seurata tulossopimuksissa. Esimerkiksi vuonna 2015 KPO-RISE tulossopimuksessa oli 27 mittaria. Mittareiden määrä ja laatu vaatisi uudelleen tarkastelua (Haastattelut 2015). Vertailemalla yhteen teoriassa esitettyyn suositukseen mittareita vaikuttaisi myös olevan liian monta. Liian monien mittareiden käyttäminen johtaa arviointivaikeuksiin mikä voi olla yksi syy siihen, ettei mittareiden muutoksia ehditä raportoida kunnolla. Tällöin voidaan keskittyä arvioimaan joitain yksinkertaisesti selitettäviä mittareita ja kriittisemmät mittarit voivat jäädä arvioimatta ja syy-seuraus -yhteydet huomioida. Mittareita vähentämällä niiden arviointiin on helpompi keskittyä. Rikosseuraamuslaitoksella mittareiden päivitysväli on tyypillisesti vuosi. Joitain mittareita päivitetään puoli-vuosittain, joitain kerran vuodessa ja joitain joka toinen vuosi. Alueilla ongelmaksi koe-

taan, ettei kaikki tieto ole saatavilla tiheämmin. Määrärahoilla ja htv:lla on yksiköissä kuukausittainen seuranta. Esimerkiksi työtyytyväisyys kysely tehdään kahden vuoden välein, jolloin myös mittaritiedot tulevat joka toinen vuosi.

Mittarit voisi jakaa Rikosseuraamuslaitoksella selkeästi kolmelle eri tasolle, joita olisivat koko laitos, alue ja yksikkö. Eritasoisia mittareita tulee olla, koska osa tulee strategiasta ja osa seuraa toimintaa prosessihierarkian alemmilla tasoilla (Lecklin 2006, s. 152). Jotkin mittarit voisivat olla yhteisiä ja jotkin olisivat tasokohtaisia. Yksiköt saisivat seurata niitä asioita, joita yksikkötasolla on hyödyllisintä seurata. Järjestelmän kannalta tulisi miettiä, että yksiköt ja alueet voisivat tulostaa joitain tietoja itsenäisesti. Kyselyt keskushallintoon vähenisivät ja voitaisiin keskittyä enemmän mittariston kehittämiseen. Kaikki pohjat tehtäisiin edelleen keskushallinnossa ja yksiköillä olisi vain tulostusoikeus oman yksikkönsä pohjiin. Tällöin mittarit säilyvät vertailukelpoisina ja pohjat yhtenäisinä ja helposti vertailtavina. Tämä edellyttää raportointi järjestelmää, jossa on kyseinen mahdollisuus.

Kehityskohdaksi voisi nostaa myös mittareiden tarkastelun prosessien kannalta. Ydinprosessit tulisi kuvata ja johtaa mittareita sieltä. Mittareita saadaan prosessikuvauksista noudattamalla vaiheiden nimeämissääntöä, josta kerrottiin luvussa 3.3. Näin toimittaessa mittareita voidaan löytää lisää tai entisiä voidaan vähentää. Vähentäminen voi tulla tarpeeseen, jos yhtä ydinprosessia mittaa useita mittareita. Jotkin nykyisistä mittareista voivat soveltua suoraan prosessimittareiksi. Ydinprosessien ja mittareiden määrittämiseen tulisi osallistua yksiköiden henkilöstöä. Tällöin henkilöstö saataisiin kiinteämmin mukaan mittareiden laadintaan, he kokisivat ne tärkeämmiksi ja näkisivät mihin niillä pyritään vaikuttamaan. Jokaisella organisaation henkilöllä pitäisi olla jokin mittari, johon hän voi kokea vaikuttavansa omalla panoksellaan (Lecklin 2006, s. 152).

Tällä hetkellä mittareissa ei ole huomioitu alueiden kokoeroja, minkä koettiin aiheuttavan vertailueroja alueiden kesken. Esimerkiksi asiakkaiden etäisyys yks-toimistoon IPRA:n alueella on paljon suurempi kuin ESRA:n alueella. Tämä aiheuttaa usein erilaisia viiveitä IPRA:n alueella esimerkiksi tarkastuksissa. Mittareissa tätä asiaa ei ole otettu huomioon. (Haastattelut 2015) Alueiden kokoerojen huomioimiseksi voitaisiin tehdä lisäselvityksiä indeksien hyödyntämisestä. Esimerkiksi poliisin suorittaman valvonnan vaikuttavuuden arvioinnissa käytetään turvallisuutta kuvaavia indeksejä (Valtiovarainministeriö 2005, s. 57). Katuturvallisuusindeksissä pisteytetään ryöstöt, vahingonteot, pahoinpitelyt sekä ratti- ja liikennejuopumukset ja suhteutetaan ne väestömäärään (Valtiovarainministeriö 2005, s. 57). Rikosseuraamuslaitoksella alueiden vertailtavuuden kehittämiseksi joitain mittareita

voisi suhteuttaa alueen kokoon tai asiakkaan keskimääräiseen etäisyyteen yks-toimistosta.

## 5.5 Tulosohjauksen raportoinnin arviointi

Mittareiden vähentäminen auttaa keskittymään enemmän merkityksellisiin asioihin. Tällöin raporttien tekemiseen käytetty aika voi lyhentyä, kun ei tarvitse analysoida suurta joukkoa mittaritietoja. Rikosseuraamuslaitoksella tulisi kehittää raportointia, sillä mittareista saata-va tieto kulkee useiden ohjelmien kautta ennen raporttiin pääymistä. Esimerkiksi tulosraportoinnissa mittaritieto kulkee tällä hetkellä neljän järjestelmän tai ohjelman kautta. Asiakastietojärjestelminä ovat Tyne ja Vati. Tyne on integroitu SAP Business Objects (BO) raportointijärjestelmään mutta Vatista ei ole vastaavaa integrointia. Tiedot saadaan Tyne-estä BO:hon, jossa niistä koostetaan taulukoita. Vatista tiedot otetaan SPSS -ohjelmaan, jolla tehdään vaativampaa laskentaa ja tietojen ristiintaulukointia. Lopuksi tiedot siirretään BO:sta ja SPSS:stä Exceeliin, jossa voidaan tehdä jotain laskentaa ja muotoilua. Lopuksi tiedot siirretään raporttipohjaan Word tai PowerPoint -tiedostoon. Integraatio ongelmaan on tulossa muutos ROTI-hankkeen myötä, joka on käynnissä. ROTI:ssa tehdään uusi asiakastietojärjestelmä, joka korvaa Tyneen ja Vatin. Tulevasta asiakastietojärjestelmästä tulee olemaan integraatio johonkin raportointijärjestelmään, jota ei ole vielä päätetty. Raportointijärjestelmän valinnassa tulisi huomioida, että siinä voidaan tehdä raporttipohjat automaattisesti päivitysvillillä taulukkotiedoilla. Tällöin saataisiin vähennettyä tiedon kierrä-tystä ohjelmasta toiseen ja ylläpidettävien järjestelmien ja ohjelmien määrä vähenee.

Raportointijärjestelmälle on selkeä tarve myös yksiköistä ja alueilta, joista tehdään useita tietopyyntöjä keskushallintoon. Raportointijärjestelmän hankinnassa tulisi huomioida, että yksiköiden johtajat voisivat itse ottaa haluamiaan raportteja nopeasti ja helposti. Tätä var-ten järjestelmään tulisi pystyä luomaan erilaisia rooleja. Tällöin loppukäyttäjällä olisi oi-keudet tulostaa haluamiaan raportteja ja ylläpitäjät huolehtisivat raporttipohjista ja niiden oikeellisuudesta. Raporteille tulisi tehdä valmiit pohjat, johon järjestelmä hakisi ja laskisi ennalta määritellyt tiedot. Lopuksi raportin voisi tulostaa esimerkiksi pdf-, Word- tai Excel-muotoon. Nykyisin kaikilla alueilla ylläpidetään Excel-taulukoita, joilla seurataan muun muassa määräraha- ja htv-kertymiä. Alueilta tuli myös toive irtaimiston kirjanpitojärjestel-mälle. Näitä tarpeita varten voisi olla yhteinen järjestelmä tai ohjelma, jonka tarve ja omi-naisuudet tulisi kartoittaa erillisessä projektissa.

Raporttien analysointia haluttaisiin tehdä enemmän mutta siihen ei aina ole mahdollisuutta kireiden aikataulujen vuoksi (Haastattelut 2015). Automaattiset raportit nopeuttavat raporttien valmistumista, jolloin niiden analysointiin jää enemmän aikaa. Automaattisilla raporteilla tarkoitetaan tässä raportteja, jotka saadaan tulostettua ennalta määritetyillä tiedoilla ja asettelulla raportin loppukäyttäjän toimesta. Tiedot ja asettelut ovat ylläpitäjien tekemiä, eikä niitä voi muuttaa loppukäyttäjän toimesta. Vakioraporttien osalta automatisoinnilla tarkoitetaan raporttien ajastettua generointia järjestelmän toimesta. Esimerkiksi valtiovarainministeriössä on aiottu siirtyä automaattiseen määräraharaporttiin, joka tulisi suoraan johdon sähköpostiin (Patrikainen 2012, s. 80).

Kuten luvussa 2.6 kerrottiin, erilaisten dokumenttien tekeminen aiheuttaa kustannuksia, jotka yleensä aliarvioidaan. Tämän vuoksi Rikosseuraamuslaitoksella raportoinnissa tulisi siirtyä kohti automaattisempaa raportointia etenkin vakioraporttien osalta, jotka tehdään säännöllisesti ja vuosittain. Tämän tyyppinen kehitysaskel poistaisi paljon manuaalista työtä raporttien teossa ja vapauttaisi aikaa syvällisempään analyysiin ja mittareiden kehittämiseen. Kvartaaliraporteissa on hyödynnetty kuvaajia, jotka lisäävät ymmärrettävyyttä. Raportoinnin kehittämiseksi puolivuosi- ja vuosiraporteissa voisi hyödyntää enemmän kuvaajia ja verrata niillä kehityssuuntaa edellisten vuosien vastaaviin ajanjaksoihin. Visualisointi havaittiin puutteelliseksi myös ministeriöissä Patrikaisen (2012) tutkielmassa.

## **5.6 Järjestelmällinen arviointitoiminta tulosohejauksessa**

Luvussa 2.7 kerrottiin, että järjestelmällinen arviointitoiminta on todettu tärkeäksi tulosohejauksen yhteydessä ja sitä tulisi lisätä tulosseurannan tukemiseksi. Riskiarviointi on osa arviointitoimintaa, jota tehdään jo Rikosseuraamuslaitoksella. Esimerkiksi sisäinen tarkastus ja turvallisuudesta vastaava henkilöstö tekevät sitä säännöllisesti. Seuraavana Rikosseuraamuslaitoksella voitaisiin aloittaa CAF-arviointimallin soveltaminen, sillä se on käytössä useiden ministeriöiden alaisissa virastoissa. Arviointimallin avulla voidaan helpottaa kehittämiskohteiden ja vahvuuksien löytymistä, edistää vertailuoppimista ja seurata kehitystä. Itsearviointilla voidaan lisätä myös henkilöstön osallistamista. Arviointimallin yhtenä arviointialueena on strategia ja toimintasuunnitelma, jonka tiedostamisessa on puutteita henkilöstön keskuudessa etenkin vankiloissa ja yks-toimistoissa. Soveltamalla arviointimallia henkilöstö voidaan saada mukaan arvioimaan ja kehittämään strategiaa, jolloin tietoisuus siitä lisääntyy. Lisäksi arviointimallia hyödyntämällä saadaan asiakas- ja suorituskykytuloksia, joita voidaan käyttää tulostavoitteiden asettamiseen.

Alueiden toimintatapoja on vertailtu keskenään ja sitä kautta on löydetty kehittämiskohteita (Haastattelut 2015). Arviointimallin yhtenä arvioitavana alueena ovat organisaation prosessit. Prosessien yhdenmukainen kuvaaminen auttaisi asiakasprosessien vertailua eri alueiden kesken. Prosessikuvauksien tekemisen ja analysoinnin tarkoituksena on ensin tutkia miten toimimme nyt ja missä on ongelmia (Karlöf et al. 2003, s. 167–168). Vast tämän jälkeen vertailun tekemisestä saadaan irti kaikki hyöty. Vertailun paremman lopputuloksen saavuttamiseksi tulisi etsiä alaa, jossa kyseinen prosessi on vielä tärkeämpi kuin omalla alalla. Toimialan samanlaisuus ei useinkaan ole ratkaisevaa vertailun tekemiseksi. Vertailun tarkoituksena ei ole oppia jäljittelemään kilpailijoita vaan hakea virikkeitä tietyistä aluetta koskevista esimerkeistä. (ibid)

Mallin käyttöönotossa tulee kuitenkin perehtyä tarkasti arviointimallin ohjeistuksiin, sillä malli tulee soveltaa erikseen jokaiseen organisaatioon. Arviointimallin yhdeksää osaluuetta ja 28 arviointikohtaa ei suositella muutettavaksi (CAF 2013, s. 9).

## 6 NORMI- JA INFORMAATIO-OHJAUKSEN TARKASTELU

Tässä luvussa tarkastellaan normiohjausta osana tulosoehjausta sekä informaatio-ohjauksen kehittämiskohteita. Luvussa 6.1 kerrotaan miten normiohjaus näkyy Rikosseuraamuslaitoksen tulosoehjauksessa. Normiohjaus kuuluu laajasti myös kaikkiin ydinprosesseihin mutta niitä ei käydä tässä työssä, koska ne rajattiin alussa työn ulkopuolelle. Myöskään normiohjauksen kehittämiskohteita ei käydä työn rajallisuuden vuoksi. Luvussa 6.2 käydään läpi muutamia haastatteluissa mainittuja asioita informaatio-ohjauksesta ja tuodaan esille joitain kehitysehdotuksia.

### 6.1 Normiohjaus osana tulosoehjausta

Tulosoehjaus ei aina ole ollut yhtä lakimääräistä kuin nykyään. Valtiovarainministeriön ohjeilla tulosoehjausta ei saatu toimimaan tarkoituksenmukaisesti, joten vuonna 2004 tulosoehjausta ”terävöitettiin” (Kivelä 2010, s. 221). Tämä tarkoitti tulosoehjauksen muuttamista lakimääräiseksi talousarviolain ja asetuksen muutoksilla (ibid). Muutosten jälkeen tulosoehjauksessa on useita säädöksistä tulevia vaatimuksia ohjattavalle organisaatiolle. Tulosoehjauksesta ei ole erillistä lakia, vaan se sisältyy useampaan säädökseen. Tärkeimmät niistä ovat valtion talousarviolaki (423/1988) ja -asetus (1243/1992) sekä perustuslaki (731/1999). Lisäksi on erillisiä määräyksiä, ohjeita ja suosituksia, joita ovat antaneet valtiovarainministeriö, valtioneuvosto, Valtiokonttori ja ministeriöt. (Holkeri et al. 2012, s. 49)

Talousarviolain mukaan organisaatioiden on suunniteltava omaa toimintaa, taloutta ja tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä. Muun muassa tärkeimpiä tuloksellisuutta koskevia tunnuslukuja tulee verrata kahteen aikaisempaan vuoteen. Organisaation tulee myös järjestää tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimi sekä muu seurantajärjestelmä valtioneuvoston asetuksen mukaan. Talousarvioasetus kuvaa tarkemmin tulosoehjauksen rakenteita, sisältöä ja menettelyjä. Asetuksessa on kuvattu muun muassa talousarvioehdotuksen, toiminta- ja taloussuunnitelman sekä toimintakertomuksen sisällöt. (Holkeri et al. 2012, s. 49–52)

Määräyksiä on annettu tilinpäätösraportoinnista, toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä budjetoinnista. Valtiokonttorin määräyksen mukaan suunnitteluun ja seurantaan liittyvät asiakirjat ja tuloksellisuustiedot julkaistaan Netrassa, ellei viranomaisen toiminnan julkisuuslaissa ole muuta säädetty. Asiakirjojen julkaisu tapahtuu verkkolinkitysten avulla laitoksen tai viraston omille sivuille, jossa asiakirjat on jaettu tulosoehjausasiakirjoihin ja mui-



hin suunnittelun ja seurannan asiakirjoihin. Tulosohtausasiakirjat jakautuvat edelleen suunnitelmiin ja seurantatietoihin. Taulukkoon 3 on koottu Rikosseuraamuslaitoksen asiakirjat, jotka julkaistaan Netrassa. Tuloksellisuustiedoista julkaistaan tulossopimuksen tulostavoitteet, saavutetut tulokset, sanalliset tulosanalyysit ja tuloksellisuuden yleiskuvaus. (ibid, s. 49–53) Ministeriöt antavat myös määräyksiä ja ohjeita alaisilleen virastoille ja laitoksille kehusehdotusten tekemisestä (Valtioneuvosto 2003, s. 2). Tulosraportit ovat usein välttämättömiä toiminnan johtamisessa mutta niiden tekemisestä ei ole säädetty talousarvioasetuksessa (Valtiovarainministeriö 2005, s. 64).

Taulukko 3. Netrassa julkaistavat Rikosseuraamuslaitoksen tekemät asiakirjat.

	<b>Tulosohtausasiakirjat</b>	<b>Muut suunnittelun ja seurannan asiakirjat</b>
<b>Suunnitelmat</b>	Tulossopimus	Toiminta- ja taloussuunnitelma
<b>Seurantatiedot</b>	Tilinpäätös ja toimintakertomus	-

Rikosseuraamuslaitoksen tulosohtauksessa monet vuoden aikana tehtävistä dokumenteista on säädetty jollain normilla ja ne ovat siten normiohtajtuja. Näihin dokumentteihin kuuluvat toiminta- ja taloussuunnitelma, kehusehdotus, talousarvioehdotus sekä tilinpäätös ja toimintakertomus. Tulossopimukset eivät ole oikeudellisesti sitovia (Valtiovarainministeriö 2005, s. 37) mutta silti niissä määritellyt tuloksellisuustiedot on määräysten mukaan julkaistava Netrassa (Holkeri et al. 2012, s. 52). Tulossopimus on yksi tärkeimmistä asiakirjoista, sillä siinä sovitaan ohjaavan ministeriön kanssa tulostavoitteista. Tulosraportit ja puolivuosisraportit eivät ole normiohtajtuja mutta niiden avulla seurataan tulostavoitteiden toteutumista oikeusministeriön kanssa. Kvartaaliraportteja käytetään seurantaan ja toiminnanohjaukseen Rikosseuraamuslaitoksen sisällä.

## 6.2 Informaatio-ohjauksen kehittäminen

Luvussa 4.6 todettiin, että informaatio-ohjaus on hyvin yleisluontoinen ohjausmenetelmä. Kivelä (2010, s. 272) toteaa tutkimuksessaan, että ”talouden ohjausjärjestelmässä tulosohtaus on katsottava informaatio-ohjaukseksi...” Nyyssölä (2013, s. 15) kuvailee tulosohtausta seuraavasti: ”tulosohtaus voidaan ymmärtää ohjausmenetelmänä, jossa on normi-, resurssi- ja informaatio-ohjauksen piirteitä...” Stenvallin ja Syväjärven (2006) mukaan ohjausmuotojen erottelua pidetään osittain keinotekoisena, koska kaikki ohjaus liittyy jollain tavalla myös informaatioon (Tukia & Wilskman 2011, s. 6). Näistä esimerkeistä voidaan huomata, että tulosohtaus, normiohtaus ja informaatio-ohjaus ovat hyvin yhteenkuuluvia

ohjausmuotoja. Ne menevät osittain niin paljon limittäin, että niiden erottelu ei kaikkien mielestä ole tarpeen. Esimerkiksi tilinpäätös on lainsäädäntöperusteinen ja kuuluu tiiviisti tulosohjaukseen. Kun tilinpäätös lähetetään ministeriöön, hyödynnetään informaatio-ohjausta. Ministeriö tekee puolestaan tilinpäätöskannanoton ja lähettää sen Rikosseuraamuslaitokselle, mikä kuuluu myös informaatio-ohjaukseen.

Informaatio-ohjaus on kuitenkin paljon laajempi käsite kuin tulosohjaukseen liittyvä ohjausmuoto. Sen avulla jaetaan tietoa esimerkiksi ajankohtaisista asioista, strategiasta, lakimuutoksista, määräraha- ja htv-kertymistä sekä toimintatapamuutoksista. Informaatio-ohjaus ei ole tämän työn keskeisin selvityskohde, joten siitä tuodaan esille vain muutama huomio ja kehityskohta.

Ensimmäinen informaatio-ohjaukseen liittyvä kohta, johon tulisi kiinnittää huomiota, on niin sanottu ohiohjaus. Tällä tarkoitetaan tilannetta, jossa yksikkö kysyy neuvoa suoraan keskushallinnosta aluekeskuksen ohi ja keskushallinto ohjeistaa suoraan yksikköä. Normaalisti yksiköiden tulisi kysyä neuvoa aluekeskuksesta, joka kysyy tarvittaessa neuvoa keskushallinnosta. Joissain haastatteluissa ohiohjaus koettiin suurempana ongelmana ja joissain sitä pidettiin hyvin merkityksettömänä.

Ohiohjaus tuli terminä esille neljässä haastattelussa. Ohiohjaukseen johtava tekijä mainittiin lähes kaikissa haastatteluissa. Tämä tekijä on keskushallinnon ja aluekeskusten epäselvä tehtävänjako. Kun tehtävänjako on epäselvä, se johtaa normaalisti siihen, että yksikkö kysyy neuvoa suoraan keskushallinnosta, mikä menee ohiohjauksen puolelle. Toinen syy on vanhat ja hyväksi koetut kontaktit, jolloin neuvoa kysytään suoraan keskushallinnosta. Kaikissa haastatteluissa yksiköissä tiedostetaan, että epäselvät asiat tulisi selvittää aluekeskuksesta mutta edellä mainittujen syiden vuoksi näin ei aina toimita. Kolmantena ohiohjaukseen johtavana tekijänä on se, ettei aluekeskuksesta saa vastausta ongelmaan vaan aluekeskus kysyy keskushallinnosta. Tämä koetaan yksiköissä aikaa vievänä ja turhana työnä, joten käännetään mieluummin suoraan keskushallinnon puoleen.

Aluekeskusta tulisi informoida aina, kun kysytään neuvoa suoraan keskushallinnosta. Tätä tulisi painottaa enemmän niin yksiköissä kuin keskushallinnossakin. Tällöin aluekeskus voi jakaa tiedon myös muihin yksiköihin, jotka ovat ehkä kysyneet samaa asiaa aluekeskuksesta. Näin aluekeskus voi levittää hyviä käytäntöjä ja ehkä muillekin yksiköille hyödyllisiä neuvoja koko alueelle. Jos yksikköä koskeva asia on valmisteltu aluekeskuksen ja kes-

kushallinnon yhteistyönä, silloin ohjeistus voi mennä suoraan keskushallinnosta yksikköön.

Lakiasioihin liittyen yks-toimistoista kysytään yleensä neuvoa suoraan keskushallinnosta, koska aluekeskuksesta ei saada riittävästi juridisia neuvoja yhdyskuntaseuraamuksiin liittyen (Haastattelut 2015). Toisaalta yks-toimistojen tulisi kysyä neuvoa ensin aluekeskuksesta. Tällöin juridista osaamista voisi syntyä lakimiesten ja notaarien selvittäessä yhdyskuntaseuraamuksiin liittyviä juridisia epäselvyyksiä. Jos näin ei tehdä, oppimista aluekeskuksessa ei tapahdu. Sama pätee myös muihin neuvoihin, jotka kysytään suoraan keskushallinnosta. Jos aina ollaan yhteydessä keskushallintoon, aluekeskukseen ei pääse syntymään uutta osaamista. Tällöin ei myöskään hyödynnetä alueen resursseja siinä määrin kuin kuuluisi. Aluekeskuksissa on tarkoitus ratkaista käytännönläheisiä tehtäviä ja keskushallinnossa laajempia valtakunnallisia asioita.

Toinen yleinen haaste on informaation kulku. Siinä koettiin ongelmia ja se jakoi mielipiteitä haastatteluissa. Joidenkin haastateltavien mielestä informaatiota ei tule tarpeeksi ja joidenkin mukaan sitä tulee liikaa. Yksiköillä ei myöskään ole keskitettyä paikkaa mistä tarpeellista informaatiota saisi ja mitä kautta se jaettaisiin. Yksiköt ratkaisevat eteen tulleita ongelmia itsenäisesti. Tämä aiheuttaa pahimmassa tapauksessa sen, että eri yksiköiden tekemät ratkaisut voivat olla ristiriidassa keskenään. Keskushallinnolta toivottiin jämäköitä ja ajoissa tulevia ohjeistuksia tällaisten tilanteiden välttämiseksi.

Esimerkiksi lakimuutoksissa lakia voidaan valmistella useita vuosia mutta koulutus ja toimeenpanolinjaukset tulevat useimmiten myöhässä. Alueet ovat ehtineet siihen mennessä tehdä omia ratkaisuja yleisten linjausten puuttuessa. Keskushallinnon tulisi panostaa lakimuutosten yhteydessä tapahtuvaan linjaamiseen ja koulutuksen ajoitukseen. Braganza & Myers (1997, s. 54) kertovat kirjassaan esimerkin, jossa yrityksellä on sisäinen uutislehti. Jokaisella osastolla on lisäksi oma uutiskirje ja tiimeillä vielä omat uutislehtiset. Tällä menettelyllä saatiin parannettua tiedonkulkua yrityksen sisällä. Nykyaikana nämä kaikki voisivat olla sähköisiä. Ehkä Rikosseuraamuslaitoksellakin voisi olla vastaavan tyylinen jaottelu Rikosseuraamuslaitos-alue-yksikkö tasolla tai infonäyttöjä taukahuoneissa ja vastaavissa tiloissa, joissa tiedotettavat asiat olisivat esillä. Tällä tavalla tiedotus saavuttaisi ainakin jollain tasolla myös vuorotyöntekijät. Rikosseuraamuslaitoksella on käytössä Intranet mutta se koettiin sekavaksi ja monipolkuiseksi. Tietoa siellä tiedetään olevan mutta sen löytäminen on vaikeaa. Intranetille tulisi tehdä esimerkiksi ulkopuolinen arviointi help-

pokäyttöisyyden lisäämiseksi. Sisäisesti tehtynä kaikkia heikkouksia ei välttämättä löydetä, sillä niihin on voitu jo tottua. Uudet käyttäjät löytävät yleensä suurimmat puutteet.

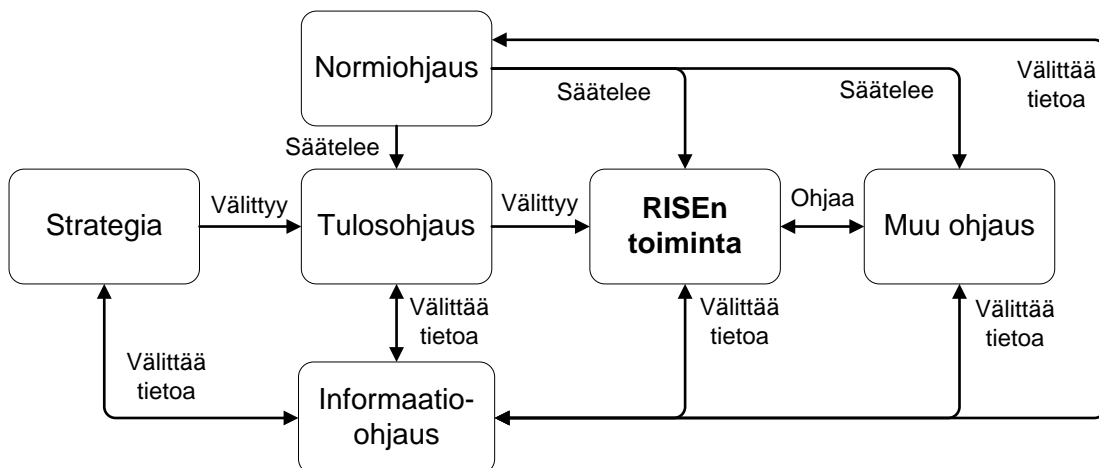
Informaation kulkuun liittyy myös organisaatiohierarkiassa edestakaisin kulkeva informaatio. Yhtenä esimerkkinä haastatteluissa (2015) mainittiin virkojen täyttölupamenettely, jossa aluekeskus neuvottelee ensin yksikön kanssa viran täyttämisestä. Sitten aluekeskus tekee esityksen keskushallintoon ennalta määritettyjen reunaehtojen mukaisesti. Keskushallinto hyväksyy esityksen, koska se on tehty ehtojen mukaisesti. Hyväksytty esitys palaa takaisin aluekeskukseen ja virka voidaan täyttää. (ibid) Tämä oli yksi esimerkki informaatiosta, jota kierrätetään organisaatiossa ja se koetaan ylimääräisenä työnä alueilla. Syyt menettelyyn voivat olla normiperustaisia mutta asiaa tulisi silti pohtia tarkemmin ja tehdä tarvittaessa muutoksia normeihin.

Braganzan & Myersin (1997, s. 74–75) mukaan vastuun jakamista alemmille tasoille tulisi lisätä, sillä tämä mahdollistaa nopeamman vasteen toiminnoille. Tieto ei tällöin kulje pitkiä matkoja organisaation hierarkiassa ja ongelmia voidaan korjata nopeammin. Tämä edellyttää henkilöstön tietojen ja taitojen aktiivista ja jatkuvaa lisäämistä koulutuksella. Lisäksi tulee nostaa luottamuksen tasoa rakentavalla palautteella. (Braganza & Myers 1997, s. 74–75) Tietyissä asioissa keskushallinnon tulisi jakaa enemmän vastuuta alueille. Tällä nopeutettaisiin prosesseja ja vähennettäisiin edestakaisin kulkevaa informaatiota. Virheiden sattuessa niistä tulee oppia, eikä tiukentaa ohjaksien pitämistä yhdessä paikassa. Valtakunnallisilla ohjeistuksilla saadaan aikaan yhdenmukaista toimintaa, eikä niinkään ylimääräisillä tarkistuksilla. Jos ohjeistuksia ei noudateta, siihen tulee myös puuttua asianmukaisella tavalla.

Kolmantena käsitellään lyhyesti asiantuntijaohjausta, joka on osa informaatio-ohjausta. Joissain yksiköissä ei ollut kuultu kumpaakaan termiä mutta osattiin kuvailla mitä ne tarkoittavat. Asiantuntijaohjaus koettiin parissa yksikössä negatiivisena. Näistä haastatteluista jäi kuva, että termillä hyökätään alueen asiantuntijuutta kohtaan. Yksiköissä on enemmänkin tarvetta asiantuntijatuelle, jolloin otetaan yhteyttä alhaalta ylöspäin. Asiantuntijaohjaus koettiin ylhäältä alaspäin olevana ohjaamisena, jota se ei ole. Negatiivisuus vaikutti nousevan enemmänkin termin käsityseroista kuin asiantuntijaohjauksen todellisesta luonteesta. Kuten luvussa 4.6 kuvattiin, asiantuntijaohjaus on hiljaisen tiedon siirtämistä, jota tapahtuu asiantuntijoiden kohtaamisissa. Asiantuntijaohjauksella siirretään esimerkiksi hyviä käytäntöjä tai uusia toimintatapoja asiantuntijoiden välillä. Asiantuntijoita on niin keskushallinnossa, aluekeskuksissa, valtakunnallisissa yksiköissä kuin yksiköissäkin. Si-

ten keskushallinto tai aluekeskus eivät ole ainoita paikkoja, joissa on asiantuntijoita. Yksiköissä vartijat sekä yhdyskuntaseuraamus- ja muut työntekijät ovat oman alansa asiantuntijoita. Keskushallinnon asiantuntijoiden tulisi päättää vain isoista suuntaviivoista ja alueilla olevat asiantuntijat hoitaisivat käytännön läheisempää roolia ja tehtäviä.

Kuvassa 14 on yksinkertainen esitys työssä tarkasteltujen ohjausprosessien yhteyksistä toisiinsa, strategiaan ja Rikosseuraamuslaitoksen perustoimintaan. Normiohjaus säätelee tulosohtajusta, Rikosseuraamuslaitoksen toimintaa ja muuta ohjausta. Rikosseuraamuslaitoksen toimintaan vaikuttaa muu ohjaus, joka sisältää esimerkiksi toiminnan kehittämisen. Strategia välittyy tulosohtajuksen kautta Rikosseuraamuslaitoksen toiminnaksi. Informaatio-ohjauksen tehtävänä on välittää tietoa strategiasta, eri ohjausmuodoista ja Rikosseuraamuslaitoksen toiminnasta organisaation sisä- ja ulkopuolelle.



Kuva 14. Ohjausprosessien yhteydet strategiaan ja Rikosseuraamuslaitoksen toimintaan.

## 7 TULOKSET JA NIIDEN ARVIOINTI

Luvussa 7.1 esitellään työn keskeisiä tuloksia, joihin kuuluvat prosessikuvaukset sekä tulos- ja informaatio-ohjauksen arviointi ja kehityskohteet. Tämän jälkeen luvussa 7.2 arvioidaan prosessikuvausten ja kehityskohteiden merkitystä ja vaikutuksia toimintaan. Luvussa 7.3 tehdään suosituksia jatkotoimenpiteistä ja ehdotetaan jatkotutkimuskohteita.

### 7.1 Työn keskeiset tulokset

Työssä laadittiin koko Rikosseuraamuslaitoksen kattava prosessikartta. Tulosohejaus kuvattiin yksinkertaisina uimaratakaavioina. Kaavioiden rajaukset tehtiin selkeiksi ja kaaviot avattiin sanallisesti. Normiohejausta on monen tyyppistä, jonka vuoksi päädyttiin kahteen määritelyyn esimerkikikuvaukseen ja niiden sanalliseen avaamiseen. Informaatio-ohjaus määriteltiin vain sanallisesti, sillä se on monipuolisin tarkasteluun valituista ohjausmenetelmistä. Prosessikuvaukset laadittiin haastattelujen pohjalta ja ne varmistettiin neljässä eri katselmoinnissa.

Tulosohejausprosessissa on pieniä alueellisia eroja, jotka tulivat esille haastatteluissa. Erot eivät näy suoraan uimaratakaaviosta, sillä niitä ei viety tarkoituksella tarkimmalle tasolle. Erot tapahtuvat käytännön toiminnassa, joita ovat määräraha- ja htv-seuranta, toimintasuunnitelman seuranta ja yksiköiden puolivuosiarviointi. Määrärahan käyttöä ja htv-kertymiä seurataan esimerkiksi kvartaaliraporteissa. ESRA:lla on käytössä omat kvartaaliraportit. Muilla alueilla hyödynnetään keskushallinnon tekemiä koko laitosta koskevia kvartaaliraportteja. ESRA:lla ja IPRA:lla määrärahaa ja htv:a seurataan lisäksi kuukausittain johtoryhmän kokouksissa yksiköittäin. LSRA:lla vastaava seuranta toteutetaan kuukausittaisissa resurssipalaverissa yhteistoiminta-alueittain. Erona on siis se, että LSRA käyttää yhteistoiminta-alueita mutta ESRA ja IPRA ei. Lisäksi seurantaa LSRA:lla ei tehdä johtoryhmän kokouksessa vaan erikseen pidettävässä resurssipalaverissa. LSRA:lla on erikseen käytössä myös johtoryhmän kokous. Toimintasuunnitelmaa seurataan IPRA:lla videopalaverissa 2–3 kertaa vuodessa. ESRA:lla seuranta on kuukausittain johtoryhmän kokouksessa. LSRA:lla seuranta on kuukausittain resurssipalaverissa yhteistoiminta-aluekohtaisesti, jolloin käydään läpi yksiköiden tilanne. IPRA:lla yksiköt tekevät puolivuosi- arviointia pyydetessä niistä asioista, joita tarvitaan IPRA:n puolivuosi- raporttiin. ESRA:lla kaikki yksiköt tekevät puolivuosi- arviointia. LSRA:lla yksiköt raportoivat tiedossa olevat poikkeamat puolivuosi- arviointia. Edellä kuvatut erot on koottu taulukkoon 4.

Taulukko 4. Erot alueiden tulohajauksen seurannassa ja arvioinnissa.

	ESRA	IPRA	LSRA
<b>Kvartaaliraportit</b>	oma ja Risen	Risen	Risen
<b>Määräraha- ja htv-seuranta</b>	Kuukausittain johtoryhmän kokouksessa	Kuukausittain johtoryhmän kokouksessa	Kuukausittain resurssipalaverissa yhteistoiminta-alueittain
<b>Toimintasuunnitelman seuranta</b>	Kuukausittain johtoryhmän kokouksessa	2–3 kertaa vuodessa videopalaverissa	Kuukausittain resurssipalaverissa yhteistoiminta-alueittain
<b>Yksiköiden puoli-vuosiarviointi</b>	Kaikki yksiköt tekevät	Yksiköt tekevät pyydettäessä	Yksiköt raportoivat tiedossa olevat poikkeamat

Rikosseuraamuslaitoksella tulohajausmenettelyä on kevennetty siirtymällä nelivuotiseen tulohajaukseen uudessa tulossopimuksessa vuosille 2016–2019. Yhtenäisyys muun valtionhallinnon kanssa on lisääntynyt yhteisten tietojärjestelmien käytön myötä, joihin kuuluvat muun muassa Netra ja tuleva Kieku. Rikosseuraamuslaitoksella on alettu lisäksi tehdä enemmän yhteistyötä muiden hallinnonalojen ja ulkopuolisten toimijoiden kanssa yhteisten tulostavoitteiden eteen. Valtionhallinnossa oleva konserniajattelu on juurtunut Rikosseuraamuslaitoksen toimintaan ja keskitettäviä sekä kehitettäviä asioita etsitään muun toiminnan ohessa. Kehitteillä on myös uusi asiakastietojärjestelmä.

Nelivuotisessa tulossopimuksessa on aiempaa enemmän vaikuttavuuteen tähtääviä toimenpiteitä ja niihin liitettyjä mittareita. Vaikuttavuusmittareita on saatu lisää, kun strategia-kartta on purettu tavoitteiksi ja niitä toteuttaviksi toimenpiteiksi. Toimenpiteille on laadittu myös toimenpidesuunnitelma ja vastuut niiden toteuttamisesta on jaettu selkeästi. Tavoitteille tulisi lisäksi laatia raportointiaikataulu niiden toteutumisen varmistamiseksi ja seuraamiseksi. Lisää mittareita voitaisiin saada valtakunnallisesta, automatisoidusta ja jatkuvasti pyörivästä asiakaspalautekyselystä. Kysely tehtäisiin vankiloissa ja yks-toimistoissa. Jatkuvalle tarkoitetaan, että kysely suoritetaan esimerkiksi yhdyskuntaseuraamuksen tai muun rangaistuksen päättyessä. Kauden 2016–2019 tulossopimuksen mittareiden määrä on vähentynyt huomattavasti aiemmista vuosista. Jatkossa tämä helpottaa mittareiden analysointiä työtä. Seuraavaksi mittarit tulisi liittää ydinprosesseihin. Ydinprosesseja on kuvattu ROTI-hankkeessa. Työssä ei kuitenkaan selvitetty soveltuvatko hankkeessa tehdyt kuvaukset mittareiden liittämiseksi prosesseihin.

Suurin osa yksiköiden henkilöstöstä ei tiedä yksikkönsä tulostavoitteita. Tietoisuuden lisäämiseksi yksiköissä voitaisiin miettiä tulostavoitteita yhdessä ennen tulosneuvotteluita. Tietoisuutta tulostavoitteista voisi lisätä myös yksiköille tehtävät strategiat ja mittaristot,

jotka pohjautuisivat koko laitoksen vastaaviin tuotoksiin. Alueille strategiakartat ovat tulossa tulosohjauksen muuttuessa nelivuotiseksi. Strategia ja mittarit olisi siten jaettu laitos-alue-yksikkö -tasolle. Näin yksiköissä pohdittaisiin enemmän strategiaa ja mittareita, ja ne saataisiin lähemmäksi yksiköitä ja työntekijöitä.

Raportointijärjestelmää tulisi kehittää siten, että säännöllisesti tarvittavat raportit olisivat automatisoitu. Tällöin ne tulisivat esimerkiksi sähköpostiin tai sitten niistä tulisi ilmoitus sähköpostiin, kun uusi raportti on saatavilla. Myös yksiköillä on tarvetta itsenäisesti tulostettaville raporteille. Nämä asiat on huomioitava uuden asiakastietojärjestelmän yhteydessä, sillä monet mittaritiedot lasketaan asiakastietojärjestelmästä saatavilla tiedoilla.

Rikosseuraamuslaitoksen perus- ja kehittämistoiminta ei vaikuta olevan tasapainossa. Kehittämistoimintaa oli liikaa useiden haastateltavien mielestä ja perustoiminnalle koettiin jäävän liian vähän aikaa. Keskushallinnon ja aluekeskusten tulisi kiinnittää huomiota kehityshankkeiden ja -projektien määrään. Niitä voisi tehdä lukumääräisesti vähemmän ja viedä ne tehokkaammin läpi. Muuten projektit voivat jäädä roikkumaan ja motivaatio niiden loppuunsaattamiseksi voi laskea. Kehityshankkeille ja -projekteille tulisi myös selvittää niiden aiheuttamia kustannuksia ja saavutettavia hyötyjä ennen niiden aloitusta. Tätä varten voisi käyttää kustannus-hyötyanalyysijä tai toimintolaskentaa.

Tulosohjaukseen kuuluu kiinteänä osana normi- ja informaatio-ohjaus. Tulosohtaus on säädely vahvasti erilaisilla normeilla, joihin kuuluvat lait, asetukset ja määräykset. Lisäksi on erilaisia ohjeita ja suosituksia ylemmiltä valtion tahoilta. Informaatio-ohjausta hyödynnetään myös jatkuvasti Rikosseuraamuslaitoksella, vaikka tällaista nimitystä ei laitoksella käytettäisikään. Informaatio-ohjaus tapahtuu tiedon välityksellä. Kaikki työntekijät tekevät sitä jatkuvasti, sillä erilaisia kokemuksia ja työskentelytapoja jakamalla siirtyy hiljaista tietoa. Hiljaisen tiedon siirtyminen on osa informaatio-ohjausta. Informaatio-ohjauksen välillä tarkoitetaan esimerkiksi tapahtumia, joissa tietoa välitetään organisaation henkilöstön välillä. Tällaisia tapahtumia ovat muun muassa erilaiset kokoukset, foorumit ja koulutukset. Informaatio-ohjaukseen kuuluvat myös tilastot, erilaiset raportit, arvioinnit, projektit, hankkeet, seminaarit, yt-toiminta, tulos- ja kehityskeskustelut sekä linjaukset.

Informaatio-ohjauksen kehityskohteiksi nousivat ohiohjaus, tiedon kulku ja vastuun jakaminen. Ohiohjausta ei nähdä ongelmana, jos aluekeskus pidetään tietoisena siitä, miten yksikköä on ohjeistettu. Tämä viesti tulisi saada koko henkilöstön tietoon. Ohiohjausta voidaan vähentää myös jakamalla vastuut selkeästi esimerkiksi juridisten yks-asioiden



kohdalla. Uusista vastuista tulee myös tiedottaa laajasti. Tiedon kulun kehittämiseksi keskushallinnon tulisi tehdä päivitetty ohjeistukset nopeammin, ettei joka alueella tehdä omia ratkaisuja. Käyttöön voisi ottaa myös uuden tiedotuskanavan esimerkiksi uutislehtisen tai infonäytöt. Keskushallinnon tulisi myös harkita vastuun jakamista alueille tietyissä, kaikilla alueilla selkeää kuormitusta aiheuttavissa asioissa. Tästä on esimerkkinä virkojen täyttölupamenettely. Informaatio-ohjaus on niin laaja käsite, että sen kehittäminen tulisi tehdä osa-alueittain. Tämä tarkoittaa, että jokaista informaatio-ohjauksen välinettä tulisi tarkastella erikseen ja tehdä tarvittavia korjausliikkeitä.

## 7.2 Tulosten arviointi

Prosessikartta toimii hyvänä pohjana ydinprosessien kehittämiseksi ja kuvaamiselle, jolle oli tarvetta ja halukkuutta alueilla. Prosessikuvausmenetelmä voidaan omaksua käyttöön Rikosseuraamuslaitoksella helpommin, kun kuvaus on tehty tutusta ja monille selkeästä prosessista. Ainakin keskushallinnossa, aluekeskuksissa ja yksiköiden johdon keskuudessa tulohjaus on selkeä. Nämä tahot ovat myös niitä, jotka voivat viedä prosessien kuvausta eteenpäin Rikosseuraamuslaitoksella. Tarvittaessa prosessikarttaa voidaan jatkojalostaa Rikosseuraamuslaitoksella, jos siihen tulee tarvetta. Prosessikuvauksia voidaan käyttää Rikosseuraamuslaitoksen sisällä viestittäessä tulohjauksen merkityksestä henkilöstölle. Niitä voidaan käyttää myös uusien työntekijöiden perehdytykseen tai ulkoiseen viestintään. Esimerkiksi kehitysprojektien alkuvaiheessa kuvauksilla voidaan havainnollistaa sen hetkistä tulohjauksen tilaa. Jos tulohjauksikäytännöissä tapahtuu muutoksia, kaaviot tulisi päivittää.

Prosessikuvaukset toimivat erittäin hyvinä tulohjauksen selkeyttäjinä tätä työtä varten vaikka niiden avulla ei löydetty prosessin kulun kannalta kehittämiskohteita. Toisaalta kuvauksia ei viety tarkoituksella yksityiskohtaiselle tasolle. Prosessien kehittämisestä on hyvä huomioida, että niitä kehitetään useimmiten pienin askelin (Lecklin 2006, s. 150). Tällöin kehittäminen ei välttämättä edes näy prosessikaaviossa, sillä kehitys voi tapahtua yhden työvaiheen sisällä (ibid).

Tulohjauksen pienistä alueellisista eroista voidaan huomata, että alueet ovat melko itsenäisiä ja tekevät asioita parhaaksi koetulla tavalla. Eroihin ovat johtaneet esimerkiksi alueiden kokoerot. Erot eivät vaikuta merkittävästi koska alueet toimivat melko itsenäisesti. Tiedonvaihtoa alueiden kesken on runsaasti ja yksiköiden toimintatapoja vertaillaan. Tällä pyritään toiminnan yhdenmukaisuuteen etenkin yksiköissä, jotka tekevät asiakastyötä.

Yksiköiden toimintasuunnitelmia seurataan aktiivisesti, joten yksiköiden puolivuosiarviointin tekemättä jättäminen ei ole niin merkittävää. Seuranta tapahtuu pitkin vuotta ja korjaavia toimenpiteitä tehdään. Koko vuoden arviointi on yksikön kannalta tärkein, koska siinä verrataan miten toimintasuunnitelma on toteutunut kokonaisuudessaan.

Nelivuotinen tulohjaus ohjaa helpommin laatimaan pidempiaikaisia tavoitteita sekä jakamaan niitä eri vuosille. Tulossopimusten laatimiseen käytetty työmäärä vähenee kun tulossopimuksia ei tarvitse laatia uudelleen joka vuosi. Tavoitteiden raportointiaikataulu helpottaisi tavoitteiden seuraamista ja niiden ohjaamista. Painopisteen siirtyminen enemmän vaikuttavuuden seuraamiseen auttaa yhteiskunnallisesti tärkeiden asioiden kehittämistä.

Vaikuttavuus- ja muita mittareita voidaan saada myös asiakaspalautekyselyistä. Asiakaspalautekysely on tällä hetkellä käytössä paperisena. Sen vienti nettipohjaiseksi ei ole ongelma, sillä Rikosseuraamuslaitoksella on laadittu esimerkiksi webropol-kyselyitä aiemminkin. Kyselyä olisi hyvä kehittää, ennen kuin siitä tehdään valtakunnallinen. Tätä varten tulisi kerätä palautetta alueilta tai tehdä kyselyä varten ulkopuolinen arviointi. Vankiloiden ja yks-toimistojen käyttöön tulisi laatia omat kyselyt, koska ne eroavat toiminnoiltaan niin paljon.

Mittareiden liittäminen ydinprosesseihin auttaa todennäköisesti mittareiden vähentämisessä, jos prosessin suorituskykyä pyritään kuvaamaan esimerkiksi vain yhdellä mittarilla. Tällä tavalla mittareita saataisiin vähennettyä ja voitaisiin keskittyä kaikkein tärkeimpiin mittareihin. Kun mittarit liitetään ydintoimintoihin, niin on mahdollista saada strategia lähemmäksi ydintoimintoja. Haastatteluiden perusteella mittareissa tulisi huomioida myös alueiden kokoerot.

Yksiköille laadittavien strategioiden tarkoituksena olisi saada yksiköt ja työntekijät strategian äärelle. Tällöin tietoisuus oman työn osuudesta strategiassa saadaan lisääntymään ja työntekijät näkevät osansa strategiassa, ja sitä kautta koko laitoksen strategiassa ja tulohjauksessa. Yksiköiden mittareiden tulee olla lähellä perustoimintaa ja keskushallinnon mittareiden lähempänä koko laitoksen strategiaa. Aluksi tämä voi tuntua vaikealta tehtävältä yksiköissä kaiken muun työn ohessa, joten aluksi sitä voisi kokeilla muutamassa yksikössä. Mittarit tulisi laatia sellaisiksi, että ne soveltuvat kaikkiin yksiköihin ja yksiköiden vertailukelpoisuus säilyisi. Yksikkökohtaisia mittareita voi myös harkita, jos mitatta-

vaa toimintaa ei ole muissa yksiköissä. Tällöin saadaan seurattua sen kehitystä. Kokeusten perusteella strategia ja mittarit voisi olla helpompi levittää myös muille yksiköille.

Yhteiset järjestelmät muun valtionhallinnon kanssa vähentävät ylläpitokuluja, samoin laitoksen sisäisten järjestelmien vähentäminen ja kehittäminen. Automaattisen raportointijärjestelmän hankintaa varten tarvitaan erillinen projekti. Automaattiset raportit vähentävät raporttien laadintaan käytettyä aikaa ja lisäävät lukujen analysointiin ja mittariston kehittämiseen käytettävää aikaa. Samalla työn mielekkyys todennäköisesti lisääntyy, koska työnkuva monipuolistuu. Joka vuosi laadittavien samojen raporttien tietojen kerääminen, muokkaaminen ja pohjiin laittaminen voi jossain vaiheessa alkaa tuntumaan liian yksinkertaiselta tehtävältä. Raportointijärjestelmän käyttöön tarvitaan luultavasti koulutusta raportoinnista vastaaville henkilöille.

Kehityshankkeiden, projektien ja muutosten määrän perusteella Rikosseuraamuslaitoksella on runsaasti kehitystä ja kehityshakuisuutta. Kehittämistoiminnan hienoinen vähentäminen auttaisi aikatauluissa pysymistä ja tuloksia saataisiin näkyviin nopeammin. Tällöin olisi myös aikaa tehdä kustannus-hyöty analyyssejä. Motivaatio pysyy paremmin yllä, kun tiedetään mitä kehittämisellä voidaan todellisuudessa saavuttaa. Lisäksi tuloksia saadaan näkyviin lyhyemmällä aikavälillä.

Normiohjaus on selkeä koko Rikosseuraamuslaitoksella, johtuen sen vahvasta ja juridisesta asemasta. Informaatio-ohjauksessa on enemmän epäselvyyttä, sillä se on melko vapaa ohjausmuoto. Tämä johtuu siitä, ettei se sido sen käyttäjiä niin vahvasti kuin normiohjaus. Uutislehtisen tai infonäyttöjen käyttöönotto vaatii niissä tiedotettavien asioiden valitsemista ja uusia vastuuta joillekin työntekijöille. Infonäyttöjen etuina ovat, että niitä varten ei tarvita sähköpostin aukaisua ja ne ovat nähtävillä jatkuvasti.

Luvussa 2 esitellyistä tulosohjauksen kehityskohteista voi löytyä sellaisia kohteita, joita ei mainittu tässä arviointi osassa. Tämä johtuu siitä, ettei työn laaja-alaisen luonteen vuoksi ollut mahdollista selvittää kaikkia yksityiskohtia. Tämän vuoksi olisi tärkeää, että Rikosseuraamuslaitoksella luetaan luku 2 huolella, ja mietitään löytyykö joitain muita kehityskohteita.

### 7.3 Suositukset ja jatkotoimenpiteet

Työssä esiteltyä prosessikuvausmenetelmää voidaan jatkossa hyödyntää Rikosseuraamuslaitoksella prosessien kehittämisessä. Tutusta prosessista tehdyt kuvaukset auttavat menetelmän hahmottamisessa. Parhaiten kuvaustavan käyttö omaksutaan, kun prosessiin osallistujat kuvaavat ja muodostavat toimintoketjuja ja miettivät miten prosessit etenevät. Opinnäytetyön luonteen vuoksi kuvaukset tehtiin haastattelujen pohjalta ja ryhmäsesioita ei hyödynnetty. Kuvaukset kuitenkin varmennettiin viidessä eri katselmuksessa eri henkilöiden kesken.

Asiakaspalautekyselyä tulisi kehittää kaikkien alueiden yhteistyönä ja tehdä siitä verkko-pohjainen. Samalla tulee miettiä, miten asiakaspalautteista saataisiin uusia mittareita. Entisiä mittareita tulee myös poistaa, ettei mittaripaletti kasva liian suureksi. Mittareiden kehityksessä tulisi myös tutkia miten alueiden kokoerot saadaan huomioitua mittareissa ja mitä mittareita seurataan kehassa, alueilla ja yksiköissä. Mittarit olisi myös liitettävä ydinprosesseihin, jolloin niillä voitaisiin mitata strategian toteutumista ja prosessien suorituskykyä. Samalla alueita voitaisiin vertailla keskenään. Mittareiden kehityksessä yhtenä esimerkkinä on indeksien hyödyntäminen. Konsultointiapua mittareiden kehittämiseen voidaan saada Tilastokeskukselta.

Tulostavoitteiden tiedostamisen lisäämiseksi, tulostavoitteita tulisi valmistella enemmän yksikkölähtöisesti. Myös strategiakarttakokeilu auttaisi yksiköitä aktivoitumaan strategian toiminnallistamisessa. Tyypillisesti puhutaan strategian jalkauttamisesta mutta Viitala (2006, s. 79) suosittelee puhumaan strategian toiminnallistamisesta. Hänen mukaansa ”jalkauttamiseen liittyy vastaanottajan passiivista roolia viestivä sävy”. Toiminnallistaminen kuvaa paremmin strategian muuttamista toiminnaksi, jota se viimekädessä tarkoittaa. (ibid) Strategiakarttakokeilu tulisi tehdä ensin muutamassa yksikössä, kun strategiakartat tulevat käyttöön alueilla. Lisäksi voitaisiin selvittää miksi yks-toimistot ovat hoitaneet strategian toiminnallistamisen paremmin kuin vankilat.

Tulosohjauksessa sisäinen arviointitoiminta on havaittu tärkeäksi. Rikosseuraamuslaitoksella voisi tutkia CAF-itsearviointimallin käyttöönottoa. Itsearviointiin avulla henkilöstö on mahdollista saada mukaan arviointitoimintaan ja näkemään asioita uudella tavalla. CAF-malli tulee kuitenkin ensin soveltaa Rikosseuraamuslaitoksen käyttöön sopivaksi.

Jatkossa olisi hyödyllistä selvittää mitkä raportit on mahdollista automatisoida. Suosituk-  
sena voisi mainita ainakin kvartaaliraportit ja yksiköissä kuukausittain seurattavat raportit.  
Lisäksi tulisi selvittää mikä olisi käytettävä raportointijärjestelmä, jolla automatisointi olisi  
mahdollista toteuttaa. Järjestelmän kustannukset ja säästettävä työaika olisi myös huomi-  
oitava. Kertahankintana järjestelmän kustannukset voivat olla isot mutta jatkossa sääste-  
tään vuosittain tietty määrä työaika, joka käytetään nykyisin raporttien laadintaan.

Tyyppiyksikkö esimerkkiä voisi myös tutkia erillisessä selvityksessä. Tällä saataisiin selvil-  
le kustannukset, vaikutukset ja minkä tyyppisiä yksiköitä tarvittaisiin. Jos tällainen visio  
toteutuu, se on iso muutos alueilla. Toteutettavuuden selvitys on siten erittäin tärkeää.

## 8 YHTEENVETO

Työssä kuvattiin ja määriteltiin keskeisiä ohjausprosesseja Rikosseuraamuslaitoksella. Aluksi laadittiin koko laitosta koskeva prosessikartta, jolla selvennettiin ja jaoteltiin prosesseja. Työn pääpaino oli tulosohtauksessa, joka kuvattiin eritasoisina kaavioina. Lisäksi tehtiin tulosohtauksen kehitysehdotuksia tutkimusten, kirjallisuuden ja puolistrukturoitujen haastattelujen pohjalta. Kaaviot helpottivat prosessien jäsentelyä ja kehityskohtien kartoittamista, vaikka kehityskohteita ei nähdä suoraan kaavioista. Normiohtauksesta kuvattiin kaksi esimerkkiprosessia. Lisäksi selvitettiin miten normi- ja informaatio-ohjaus liittyvät tulosohtaukseen sekä mitä kehitettävää informaatio-ohjauksessa on.

Tulosohtauksesta tuli esille useita kehityskohteita. Jotkin niistä ovat nopeasti toteutettavia ja jotkin vaativat tarkempia lisäselvityksiä. Strategian toimenpidesuunnitelman seuramiseksi tulisi tehdä raportointiaikataulu. Tulostavoitteita voisi valmistella yksiköissä ja niille voisi laatia omat strategiat. Näin strategia ja tulostavoitteet saataisiin lähemmäksi työntekijöitä. Asiakaspalautekyselyä tulisi kehitellä ja tehdä siitä verkkopohjainen, jotta tietojen käsittely olisi automatisoitu. Lisäksi kysely tulisi ottaa käyttöön kaikissa vankiloissa ja yksiköissä. Kyselystä voidaan saada myös uusia mittareita. Mittarit tulisi myös liittää ydinprosesseihin, jotka on kuvattu ROTI-hankkeessa. Tällä tavalla mittareita on mahdollista vähentää ja löytää kokonaan uusia. Mittarit tulisi myös jakaa laitos-alue-yksikötasolle, jolloin niitä saadaan lähemmäksi yksiköitä. Yksiköille ja alueille tulisi myös antaa tulostusoikeudet niiden tarvitsemiin raportteihin ja säännöllisesti tehtävät raportit tulisi automatisoida. Tällöin raportit ovat valmiit heti kun mahdollista ja niiden analysointiin ja mittareiden kehittämiseen jää enemmän aikaa. Kehittämistoimintaa voisi hieman vähentää ja viedä hankkeet ja projektit tehokkaammin läpi.

Normi- ja informaatio-ohjaus ovat kiinteä osa tulosohtauksia ja ne menevät hyvin limittäin normaalissa toiminnassa. Normiohtaus tapahtuu Rikosseuraamuslaitoksella sitovilla säännöksillä sekä ei-sitovilla ohjeilla ja käsikirjoilla. Informaatio-ohjaus on vapaampaa, eri muodoissa olevalla tiedolla ohjaamista. Informaatio-ohjauksessa tulisi kiinnittää huomiota seuraaviin asioihin: aluekeskusten tiedottaminen ohiohtauksen välttämiseksi, ohjeistuksien nopeampi päivittäminen keskushallinnon toimesta, vastuun jakaminen alueille ja uuden tiedotuskanavan käyttöönotto.

Haastateltavien määrä oli laaja työhön käytettyyn aikaan nähden. Toisaalta haastattelut toivat myös tärkeää tietoa syy-seuraus yhteyksien havainnointiin ja Rikosseuraamuslai-

toksen toimintaan ja prosesseihin tutustumiseen. Haastatteluiden järjestäminen, pitäminen sekä aineiston litterointi ja käsittely veivät yllättävän paljon aikaa. Samoin prosessien toimintojen järjestely aikajärjestykseen vei runsaasti aikaa ja ketjuja korjattiin katselmoineissa. Aihe oli mielenkiintoinen ja haastatteluissa tuli esille paljon muitakin kehityskohteita, joita ei esitelty tässä työssä. Ne liittyivät enimmäkseen perustoimintaan ja yrityskulttuurien eroihin vuoden 2010 yhdistymisen jälkeen. Tästä tehtiin erillinen kooste hyödynnettäväksi Rikosseuraamuslaitoksen toiminnan kehittämiseksi. Työn loppupuolella tulostuohjauksen kuvauksia oli hyödynnetty asiakirja projektissa ja toisessa mahdollisesti alkavassa projektissa alkumateriaalina. Kuvaukset olivat siten hyödyllisiä ja niistä saatiin myös hyvää palautetta.

## LÄHTEET

Aarnio, J. 2010. Vankiterveydenhuolto RTHY, päihdelääketieteen yhdistys 4.2.2010. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 1.12.2015]. Saatavissa: [http://paly-fi-bin.directo.fi/@Bin/19eb9d543e303f9532cfff58dcaa5b2b/1450455402/application/pdf/174591/4.2.2010\\_torstaikoulutus\\_aarnio.pdf](http://paly-fi-bin.directo.fi/@Bin/19eb9d543e303f9532cfff58dcaa5b2b/1450455402/application/pdf/174591/4.2.2010_torstaikoulutus_aarnio.pdf)

Aguilar-Savén, R., S. 2003. Business process modelling: Review and framework. *International Journal of Production Economics*. Vol 90, pp. 129–149.

Binnendijk, A. 2000. Results Based Management in the Development Co-operation Agencies: A Review of Experience. Background report. DAC Working Party on Aid Evaluation. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 25.10.2015]. Saatavissa: <http://www.oecd.org/development/evaluation/1886527.pdf>

Braganza, A. & Myers, A. 1997. Business process redesign: A view from the Inside. International Thomson Business Press, London. pp. 210.

CAF. 2013. CAF 2013 - Organisaation kehittäminen itsearviointin avulla. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 10.11.2015]. Saatavissa: [http://vm.fi/documents/10623/307561/CAF+2013+\(suomeksi\).pdf/a986fa41-f952-47ef-9c59-be4b619af8ce](http://vm.fi/documents/10623/307561/CAF+2013+(suomeksi).pdf/a986fa41-f952-47ef-9c59-be4b619af8ce)

Coskun, S., Basligil, H. & Baracli, H. 2008. A weakness determination and analysis model for business process improvement. *Business Process Management Journal*. Vol. 14, no. 2, pp. 243–261.

Ebrahim, Z. & Irani, Z. 2005. E-government adoption: architecture and barriers. *Business Process Management Journal*. Vol. 11, Iss. 5, pp. 589–611.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta. 2008. Informaatio-ohjauksen toimivuus sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tarkastusvaliokunnan mietintö 5/2008 vp. Eduskunta, Helsinki.

Finlex. Lainvalmistelun prosessiopas. [Verkkosivu]. [Viitattu 12.8.2015]. Saatavissa: <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>



Fleischmann, A. & Stary, C. 2011. Whom to talk to? A stakeholder perspective on business process development. *Universal Access In the Information Society*. Vol. 11, Iss. 2, pp. 125–150.

Geambasu, C., V. 2012. BPMN vs. UML Activity Diagram for Business Process Modeling. *Accounting and Management Information Systems*. Vol. 11, No. 4, pp. 637–651.

Haastattelut. 2015. Rikosseuraamuslaitoksen henkilöstö. Rikosseuraamuslaitos. 15.6.–18.9.2015

Harrington, J., H., Esseling, E., K., C. & Nimwegen, H. V. 1997. *Business Process Improvement Workbook*. McGraw-Hill, New York. 314 pp.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2001. *Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki, Yliopistopaino. 213 s.

Holkeri, K., Erkkilä, J., Kuuttiniemi, K., Siltanen, M. & Korpinen, P. 2012. Kohti strategisempää, kevyempää, poikkihallinnollisempää ja yhtenäisempää tulosoajasta, tulosoajuksen kehittämishankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 21/2012.

Jalonen, H. 2008. Informaatio-ohjaus tietojohdamisen näkökulmasta. *Informaatiotutkimus* 27 (2), 2008. s. 1–14.

Jalonen, R. 2012. Prosessien kuvaamisen perusteita, Qualitas Fennica. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 2.7.2015]. Saatavissa: [http://media.ims.fi/Artikkelit/Prosessit/21201\\_Artikkeli\\_Prosessien\\_kuvaamisen\\_perusteita-1.PDF](http://media.ims.fi/Artikkelit/Prosessit/21201_Artikkeli_Prosessien_kuvaamisen_perusteita-1.PDF)

Jansen-Vullers, M., H. & Reijers, H., A. 2005. Business process redesign in healthcare: Towards a structured approach. *INFOR*. Vol. 43, No. 4, pp. 321–339.

Joustie, H., Holkeri, K., Kuuttiniemi, K. & Siltanen, M. 2010. Tulosoajuksen arviointihankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 47/2010.

JUHTA (Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta). 2002. JHS 152 Prosessien kuvaaminen. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 2.7.2015]. Saatavissa: <http://docs.jhs-suositukset.fi/jhs-suositukset/JHS152/JHS152.pdf>

Karlöf, B., Lundgren, K. & Edenfelt Froment, M. 2003. Ota oppia parhaista! Tehoa vertailuoppimisesta. Helsinki, Talentum. 210 s.

Kinnunen, J. & Aavikko, P. 2015. Kehittämisen ja toiminnanohjauksen kehittämismahdollisuuksien (KeTo) esikartoitus. Loppuraportti 5.6.2015. HMV Group.

Kivelä, J. 2010. Valtiokonsernin talousohjauksen tila – tuki vai taakka? Väitöskirja. Tampereen yliopisto, kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta.

Laamanen, K. 2001. Johda liiketoimintaa prosessien verkkona – ideasta käytäntöön. Helsinki, Suomen Laatu keskus Koulutuspalvelut Oy. 300 s.

Laamanen, K. & Tinnilä, M. 2009. Prosessijohtamisen käsitteet. Helsinki, Teknologiateollisuus Oy. 155 s.

Laihonen, H. 2009. Terveysjärjestelmän johtamisen tietovirrat. Väitöskirja. Tampereen teknillinen yliopisto.

Lecklin, O. 2006. Laatu yrityksen menestystekijänä. Helsinki, Talentum. 408 s.

Luo, W. & Tung, Y., A. 1999. A framework for selecting business process modeling methods. *Industrial Management & Data Systems*. Vol. 99, Iss. 7, pp. 312–319.

Martinsuo, M. & Blomqvist, M. 2010. Prosessien mallintaminen osana toiminnan kehittämistä. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 5.9.2015]. Saatavissa: [https://dspace.cc.tut.fi/dpub/bitstream/handle/123456789/6825/prosessien\\_mallintaminen.pdf?sequence=1](https://dspace.cc.tut.fi/dpub/bitstream/handle/123456789/6825/prosessien_mallintaminen.pdf?sequence=1)

Mayne, J. 2007. Challenges and Lessons in Implementing Results-Based Management. *SAGE Publications*. Vol 13(1), pp. 87–109.

Melão, N. & Pidd, M. 2000. A conceptual framework for understanding business processes and business process modelling. *Information Systems Journal*. Vol. 10, Iss. 2, pp. 105–129.

Niemelä, M., Pirker, A. & Westerlund J. 2008. Strategiasta tuloksiin – tehokas johtamisjärjestelmä. WSOYpro, Helsinki. 175 s.

Nyyssölä, K. 2013. Koulutuksen ohjaus: Näkökulmia koulutuksen ohjausjärjestelmiin, tietoperustaisuuteen ja valintoihin. Opetushallitus. Raportit ja selvitykset 2013:12.

OECD. 2013. Development results: An Overview of Results Measurement and Management. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 15.11.2015]. Saatavissa: <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Development-Results-Note.pdf>

OECD. 2015. OECD Public Governance Reviews: Estonia and Finland, Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders. [Verkkodokumentti]. OECD Publishing, Paris. [Viitattu 16.7.2015]. Saatavissa: <http://vm.fi/documents/10623/307541/OECD+Public+Governance+Reviews+Estonia+and+Finland.pdf/3e816208-0d14-4ca4-9c1c-770ef76c307a>

Oikeusministeriö. 2015a. Kriminaalipoliittinen osasto. [Verkkosivu]. [Viitattu 16.7.2015]. Saatavissa: <http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/ministerio/organisaatio/kriminaalipoliittinenosasto.html>

Oikeusministeriö ja valtioneuvoston kanslia. 2013. Lainsäädäntösanasto 2013. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 13.8.2015]. Saatavissa: <https://www.finlex.fi/data/muut/saadkaan/laki.pdf>

OMG. 2011. Business Process Model and Notation (BPMN). [Verkkodokumentti]. [Viitattu 6.7.2015]. Saatavissa: <http://www.omg.org/spec/BPMN/2.0/PDF/>

Patrikainen, K. 2012. Johdon talousraportointi ja sen kehittäminen oikeusministeriössä. Pro gradu -tutkielma. Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu, laskentatoimen laitos.

Pekkanen, P. 2011. Delay reduction in courts of justice – possibilities and challenges of process improvement in professional public organizations. Thesis for degree of Doctor of Science (Technology), Lappeenranta University of Technology.

RISE. 2013. Rikosseuraamuslaitos. [Verkkosivu]. [Viitattu 26.11.2015]. Saatavissa: <http://www.rikosseuraamus.fi/fi/index/rikosseuraamuslaitos.html>

RISE. 2014a. Rikosseuraamuslaitoksen työjärjestys 3.3.2014. [Intradokumentti]. [Viitattu 14.7.2015].

RISE. 2014b. Rikosseuraamuslaitoksen tulossopimus vuodelle 2015. [Intradokumentti]. [Viitattu 22.10.2015].

RISE. 2015a. Määräykset ja ohjeet. [Verkkosivu]. [Viitattu 13.8.2015]. Saatavissa: <http://www rikosseuraamus.fi/fi/index/seuraamukset/saannokset/maarayksetjaohjeet.html>

RISE. 2015b. Keskushallintoyksikön työjärjestys 28.4.2015. [Intradokumentti]. [Viitattu 14.7.2015].

RISE. 2015c. Rikosseuraamuslaitoksen tulosraportti 2014. [Intradokumentti]. [Viitattu 16.10.2015].

RISE. 2015d. Rikosseuraamuslaitoksen tulostavoiteasiakirja vuosille 2016–2019. [Intradokumentti]. [Viitattu 22.10.2015].

RISE. 2015e. Organisaatio. [Verkkosivu]. [Viitattu 13.8.2015]. Saatavissa: <http://www rikosseuraamus.fi/fi/index/rikosseuraamuslaitos/organisaatio.html>

RISE. 2015f. Seuraamukset ja säännökset (Vankeus ja yhdyskuntaseuraamukset). [Verkkosivu]. [Viitattu 2.12.2015]. Saatavissa: <http://www rikosseuraamus.fi/fi/index/seuraamukset.html>

RISE. 2015g. Rikosseuraamuslaitoksen strategiakartta 29.9.2015. [Intradokumentti]. [Viitattu 15.11.2015].

RISE. 2015h. Mittaripaketti 9.12.2015. [Intradokumentti]. [Viitattu 9.12.2015].

Ritchie, J. & Lewis, J. 2003. Qualitative Research Practice, A Guide for Social Science Students and Researchers. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 18.10.2015]. Saatavissa: [https://mthoyibi.files.wordpress.com/2011/10/qualitative-research-practice\\_a-guide-for-social-science-students-and-researchers\\_jane-ritchie-and-jane-lewis-eds\\_20031.pdf](https://mthoyibi.files.wordpress.com/2011/10/qualitative-research-practice_a-guide-for-social-science-students-and-researchers_jane-ritchie-and-jane-lewis-eds_20031.pdf)

Sharp, A. & McDermott, P. 2009. Workflow Modeling: Tools for Process Improvement and Applications Development, 2<sup>nd</sup> Edition. Boston, Artech House. 449 s.

Stenvall, J. & Syväjärvi, A. 2006. Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Valtiovarainministeriö, Helsinki. Tutkimukset ja selvitykset 3/2006.

Toivonen, M., Ramstedt-Sen, T. & Anttiroiko, A.-V. 2011. Prosessien kehittäminen kuntien teknisellä sektorilla. KUPERA-hankkeen raportti. Tampereen yliopisto, johtamiskorkeakoulu.

Tukia, H. & Wilskman K. (toim.). 2011. Informaatio-ohjaus kuntien tukena hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 57/2011.

United Nations Development Group. 2010. Results-Based Management Handbook, Strengthening RBM harmonization for improved development results. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 4.9.2015]. Saatavissa: <http://www.un.org/files/UNDG%20RBM%20Handbook.pdf>

Viitala, R. 2006. Johda osaamista! Osaamisen johtaminen teoriasta käytäntöön. Inforviestintä. 396 s.

Valtiokonttori. 2014. Valtion kirjanpidon käsikirja 2014. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 4.9.2015]. Saatavissa: <http://www.valtiokonttori.fi/kasikirja/Public/download.aspx?ID=90671&GUID={53EF2615-8CCE-4C33-B9AC-56129C77BEF3}>

Valtioneuvosto. 2003. Valtioneuvoston päätös valtiontalouden kehusehdotusten, talousarvioehdotusten sekä toiminta- ja taloussuunnitelmien laadintaperiaatteista. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 3.9.2015]. Saatavissa: <http://vm.fi/documents/10623/307577/Valtioneuvoston+p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+valtiontalouden+kehusehdotusten,+talousarvioehdotusten+sek%C3%A4+toiminta+ja+talousuunnitelmien+laadintaperiaatteista/89420d3f-0d1f-4beb-80bf-2811b3a542ba>

Valtioneuvoston kanslia. 2010. Kestävästä kasvusta hyvinvointia ja elämänlaatua. Kasvutyöryhmän väliraportti. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 1/2010.

Valtiovarainministeriö. 2013. Lausuntoyhteenveto tulosohjauksen kehittämishankkeen toimeenpanon seurannasta. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 28.9.2015]. Saatavissa: <http://vm.fi/documents/10623/307545/Lausuntoyhteenveto+tulosohjauksen+kehitt%C3%A>

4mishankkeen+toimeenpanon+seurannasta.pdf/c0a13164-5d9e-4a0b-98a8-341656cb58a2

Valtiovarainministeriö. 2005. Tulosohjauksen käsikirja. Julkaisuja 2/2005.

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

Valtiontalouden tarkastusvirasto. 2015. Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2015 valtiopäiville. Helsinki, Lönnberg Print & Promo. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 18/2015 vp.

Wilskman, K. & Lähteenmäki, M. 2010. Informaatio-ohjaus ja THL. *Yhteiskuntapolitiikka* 75 (2010):4.

Ziemba, E., & Obłąk, I. 2015. Change management in information systems projects for public organizations in Poland. *Interdisciplinary Journal of Information, Knowledge, and Management*. Vol. 10, pp. 47–62.

Liite 1. Tarkemmat ohjeet uimaratakaavion tekemiseksi ja kehittämiseksi.

Ensimmäisen tason uimaratakaavion tekeminen aloitetaan lisäämällä laatikko aloittavan tekijän radalle. Tämän jälkeen kysytään ”Kuka saa työn seuraavaksi?” ja lisätään laatikko vastaavan tekijän radalle. Samaa kysymystä toistetaan kunnes päästään tulokseen. Tarkoituksena on saada aikaan virtaus eikä keskittyä siihen mitä osallistuja tekee prosessissa. Tässä vaiheessa ei myöskään ole merkitystä kuinka paljon työtä jokainen vaihe sisältää. Seuraavaksi jokaisen nuolen kohdalla kysytään ”Kuinka työkohte kulkee edellisestä vaiheesta seuraavaan vaiheeseen?” Tällä yritetään saada selville kaikki prosessiin osallistuvat tekijät. Tämän jälkeen jokainen laatikko nimetään samalla menetelmällä kuin aiemmin, jonka lisäksi voidaan lisätä loppuun tieto ”miten?” Esimerkiksi ”Lähetä muutos lomakkeella M1”. Lopuksi jokaisen vaiheen kohdalla tarkastetaan seuraavat asiat:

1. Tarkastellaan jokaisen vaiheen vasenta laitaa ja mietitään tarvitaanko vaiheen aloittamiseksi jotain muuta syötettä.
2. Tarkastellaan jokaisen vaiheen ylä- ja alapuolta ja mietitään tehdäänkö vaihe yhteistyössä.
3. Tarkastellaan jokaisen vaiheen ylä- ja alapuolta ja mietitään prosessoiko järjestelmä prosessissa kulkevaa työkohteita.
4. Tarkastellaan jokaisen vaiheen oikeaa laitaa ja mietitään tehdäänkö vaiheessa päätöstä, jolloin vaiheesta lähtee kaksi nuolta tai useampia nuolia.

(Sharp & McDermott 2009, s. 207–209, 282–284)

Liite 2. Apukysymyksiä uimaratakaavion arvioimiseksi ja prosessin kehittämiseksi. (kysymykset mukailten Sharp & McDermott 2009, s. 176, 307–309).

<b>Kysymys</b> <b>[Tarvittaessa tarkennus kysymykseen]</b> <b>(Suositus kohdan kehittämiseksi)</b>	<b>Jos vastaus kysymykseen on ”kyllä”,  siitä seuraa...</b>
<p>Onko prosessissa arvoa tuottamattomia vaiheita?</p> <p>[Vaiheet ovat arvoa tuottamattomia, jos niillä ei ole merkitystä asiakkaalle tai niitä tehdään toistamiseen]</p> <p>(Poista arvoa tuottamattomat vaiheet)</p>	<p>Läpimenoaika pitenee, resursseja hukataan, työkohteen arvo ei lisäännä näissä vaiheissa</p>
<p>Onko prosessissa liian monta radanvaihtoa?</p> <p>[Eli kohtia, joissa työkohte siirtyy tekijältä toiselle]</p> <p>(Vähennä radanvaihtoja)</p>	<p>Prosessin läpimenoaika pitenee, virheiden mahdollisuus kasvaa</p>
<p>Onko prosessissa liian monta tarkastusta tai hyväksyntää?</p> <p>(Vähennä tarkastuksia)</p>	<p>Prosessin virtaus keskeytyy, läpimenoaika pitenee</p>
<p>Onko virtauksessa paljon peräkkäisiä vaiheita?</p> <p>(Tee vaiheet rinnakkain mahdollisuuksien mukaan ja automatisoi vaiheita jos mahdollista)</p>	<p>Prosessin läpimenoaika pitenee, voi aiheuttaa odottamista seuraavissa vaiheissa, päätösten tekeminen vie kauan</p>
<p>Onko prosessissa liian monta tekijää, jotka suorittavat pieniä tehtäviä?</p> <p>(Yhdistele tehtäviä työnkuvan monipuolistamiseksi)</p>	<p>Heikko työmotivaatio, ylimääräisiä radanvaihtoja, moniosajien väheneminen</p>
<p>Onko prosessissa selkeää pullonkaulaa?</p> <p>[Esimerkiksi kerrytetäänkö lausuntoja tai hyväksyntöjä]</p> <p>(Poista tarvittaessa)</p>	<p>Työt kasautuvat jonnekin ja hidastavat prosessia. Joissain tapauksissa auttaa säätelemään virtausta. Voi myös nopeuttaa henkilön tekemää työtä, jos tehdään sopivasti yhden tyyppistä asiaa kerralla paljon.</p>
<p>Palautuuko prosessi toistuvasti samaan pisteeseen?</p> <p>(Vähennä pallottelua)</p>	<p>Prosessin läpimenoaika pitenee</p>
<p>Vaatiiko prosessi työkohteen, työntekijän tai asiakkaan jatkuvaa kulkemista eri kohteisiin?</p> <p>(Vähennä erilaisia kuljetuksia ja siirtoja)</p>	<p>Resurssien hukkaamista, prosessin läpimenoaika pitenee</p>
<p>Ovatko roolit epäselvät?</p> <p>(Selvennä rooleja kaikilla työntekijätasoilla ja viesti rooleista enemmän)</p>	<p>Työntekijät eivät tiedä mistä ovat vastuussa tai eivät tiedä keneltä tai mistä neuvoa tulisi kysyä</p>
<p>Onko työ ja tarkastus erotettu?</p> <p>(Sama henkilö voisi tehdä tarkastuksen ja oppia mitä on tehnyt väärin)</p>	<p>Eri henkilöt tekevät vaiheita erikseen, läpimenoaika voi pidentyä jos toisen tehtävän kesto on pidempi</p>



Liite 3. Haastattelurunko nykytilan selvittämiseen.

### **Yksilötyö**

1. Mitä tehtäviisi kuuluu?
2. Mistä tehtävät tulevat ja minne ne menevät?
3. Mitä tavoitteita kohti työskentelet?
4. Miten kehittäisit työtäsi tai työskentelytapojasi?
5. Miten voit vaikuttaa ongelmiin tai epäkohtiin?
6. Miten kuvailisit laadukkaasti tehdyn työn?

### **Yhteistyö**

7. Keiden kanssa työskentelet pääsääntöisesti?
8. Miten tunnet kollegoiden työkäytäntöjä?
9. Mihin ryhmiin kuulut ja mistä ryhmä on vastuussa?
10. Miten kehittäisit yhteistyökäytäntöjä, kokouksia tai foorumeita?
11. Onko yhteistyökäytännöissä tapahtunut muutosta edellisten 5 vuoden aikana?
12. Toteutuuko yksikön/organisaatiotason työjärjestys?
13. Onko alueellisia tai yrityskulttuurillisia haasteita?

### **Kehityskohteet ja muutokset**

14. Tunnistatko muutettavia asioita jotka voisivat helpottaa työntekoa? (esim. käytännöissä, IT:ssä, säännöissä, viestinnässä, toiminnassa)
15. Mihin muihin asioihin tulisi kiinnittää enemmän huomiota?
16. Mitkä asiat ovat menneet parempaan/huonompaan suuntaan edellisten 5 vuoden aikana?
17. Miten jaetaan tietoa muutoksista (esim. uudet tehtävät, normit)?
18. Miten henkilöstö suhtautuu muutoksiin?

### **Ohjaustavat/prosessit**

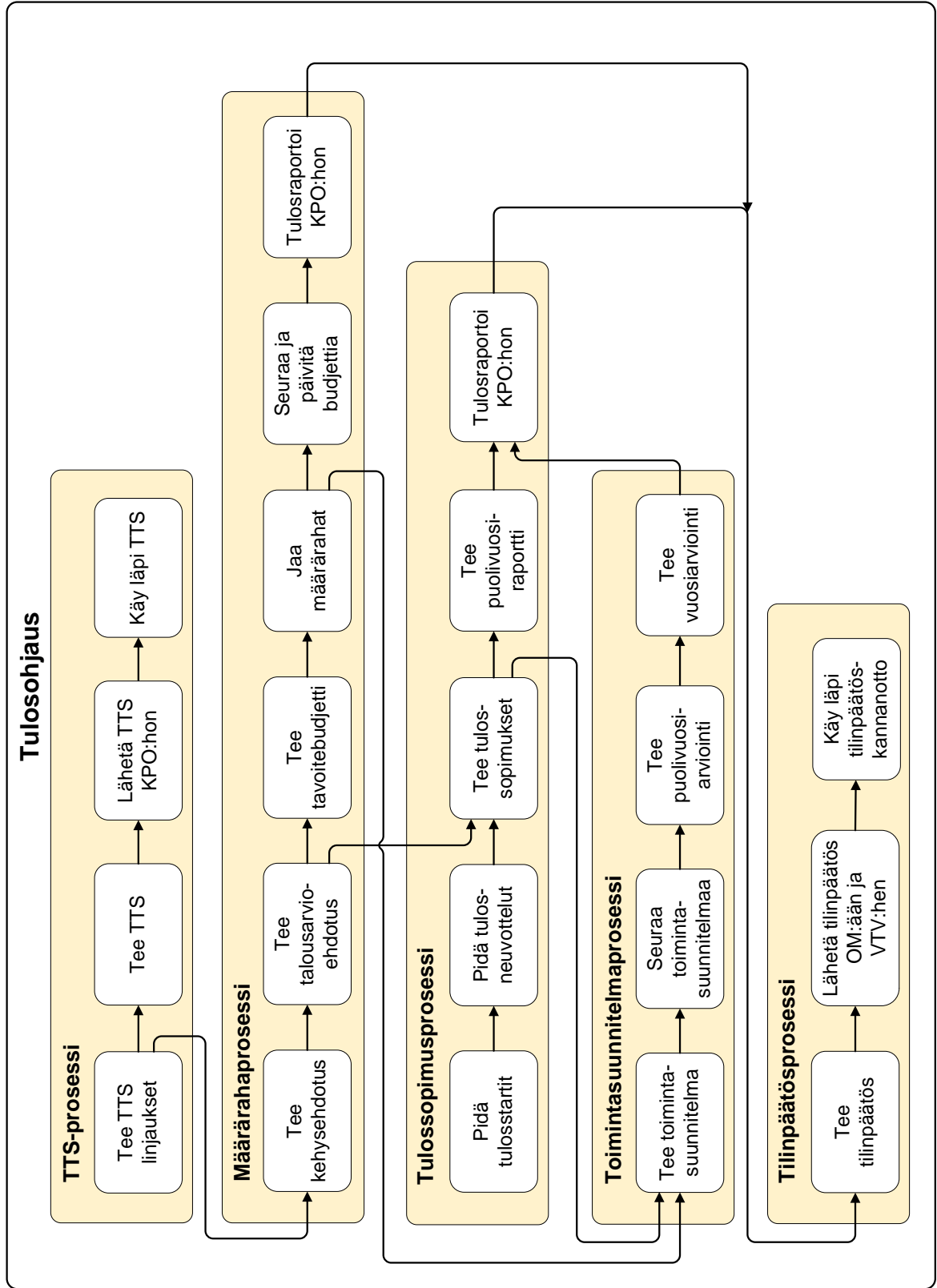
19. Mitä ohjaustapoja/prosesseja tunnistat, joilla toimintaa ohjataan?
20. Miten osallistut mainittuihin ohjausprosesseihin?
21. Arvioi ohjausprosessien heikkouksia ja vahvuuksia?
22. Miten alueita/yksiköitä ohjataan?
23. Onko ohjaus liian tiukkaa, sopivaa vai väljää?
24. Miten ohjausprosessit ovat muuttuneet edellisten 5 vuoden aikana?
25. Ovatko muutokset onnistuneet? Miksi on ja miksi ei?
26. Miten ohjausta tulisi kehittää (tärkein kehittämiskohde tai ongelmakohta)? (jatkuu)

27. Ymmärretäänkö organisaatiossa ohjausprosessien muodostama kokonaisuus?
28. On tunnistettu tulosohtaus, normiohtaus, asiantuntijaohjaus, informaatio-ohjaus ja resurssiohtaus? Mitä nämä termit kertovat?
29. Miten osallistut tulosohtaukseen? Mitä tehtäviä siihen kuuluu?
30. Miten tulosohtaus etenee?
31. Kerro tulosohtauksen raportoinnista/toimintasuunnitelmasta/tulosopimuksesta?
32. Tiedostetaanko Risen strategia työntekijätasolla?
33. Tietääkö henkilöstö yksikkönsä tulostavoitteet?
34. Miten alueilla/yksiköissä seurataan tavoitteiden toteutumista?
35. Haluttaisiinko tavoitteita tai joitain lukuja seurata enemmän?
36. Miten kuvailisit mittareita, tavoitteiden asettamista ja niiden seuraamista?
37. Miten kehittäisit mittaamista ja tavoitteiden asettamista?
38. Mihin suuntaan raportoitte ja mitä raporteja?
39. Mitä raportointi/tietojärjestelmiä on käytössä?
40. Tiedetäänkö mistä ohjausta/neuvoja tulee kysyä?
41. Miten toimintasuunnitelmien ja tavoitebudjettien tekeminen käytännössä etenee?
42. Miten osallistut normiohtaukseen? Mitä tehtäviä siihen kuuluu?
43. Miten normiohtaus etenee?
44. Miten osallistut asiantuntija/informaatio-ohjaukseen? Mitä tehtäviä siihen kuuluu?
45. Kuvaile aluekeskuksen roolia kehan ja yksiköiden välissä?

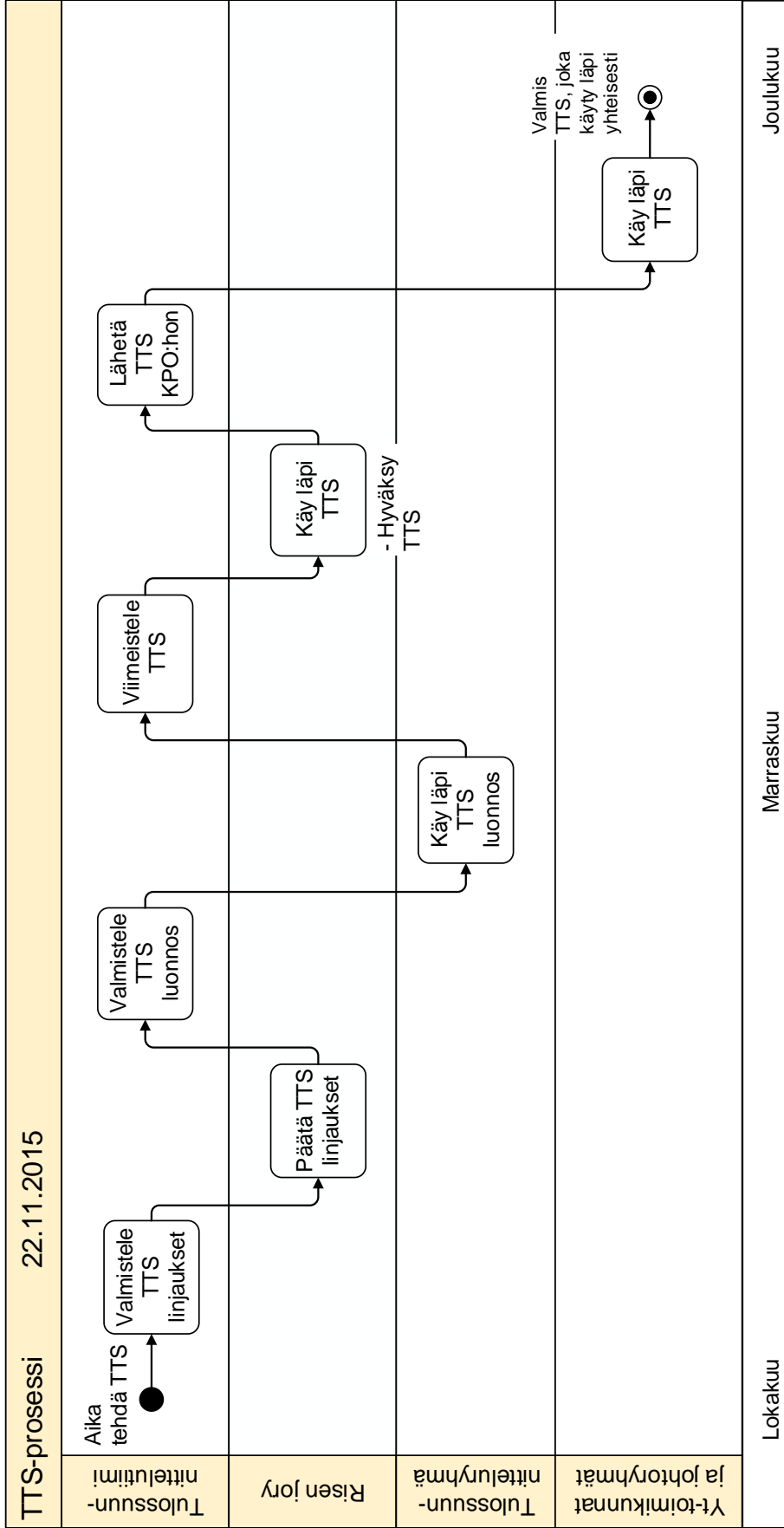
**Yksiköille (aluekeskus, arviointikeskus, vankila, yhdyskuntaseuraamustoimisto)  
suunnattuja kysymyksiä**

46. Suhteet muihin alueisiin? Entä muiden alueiden yksiköihin?
47. Jaetaanko hyviä kokemuksia muiden yksiköiden kanssa?
48. Onko jotain asiaa joka jäänyt kokonaan ohjaamatta/ohjeistamatta?
49. Miten keha ohjaa aluekeskuksia? Onko ohjaus riittävää ja soveltuvaa?
50. Miten keha/aluekeskus ohjaa yksikköänne? Onko ohjaus riittävää ja soveltuvaa?

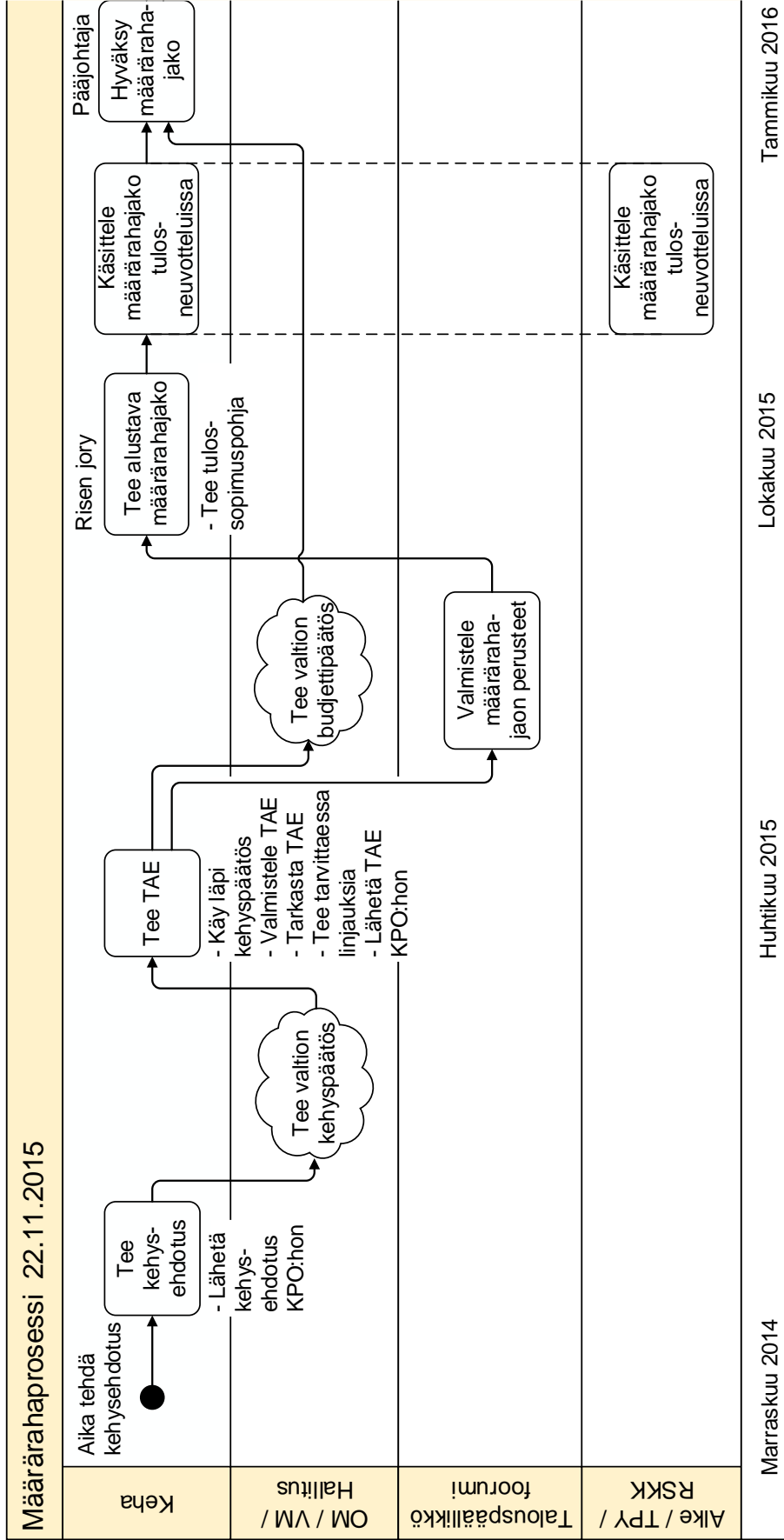
Liite 4. Tulohajauksen prosessialue.



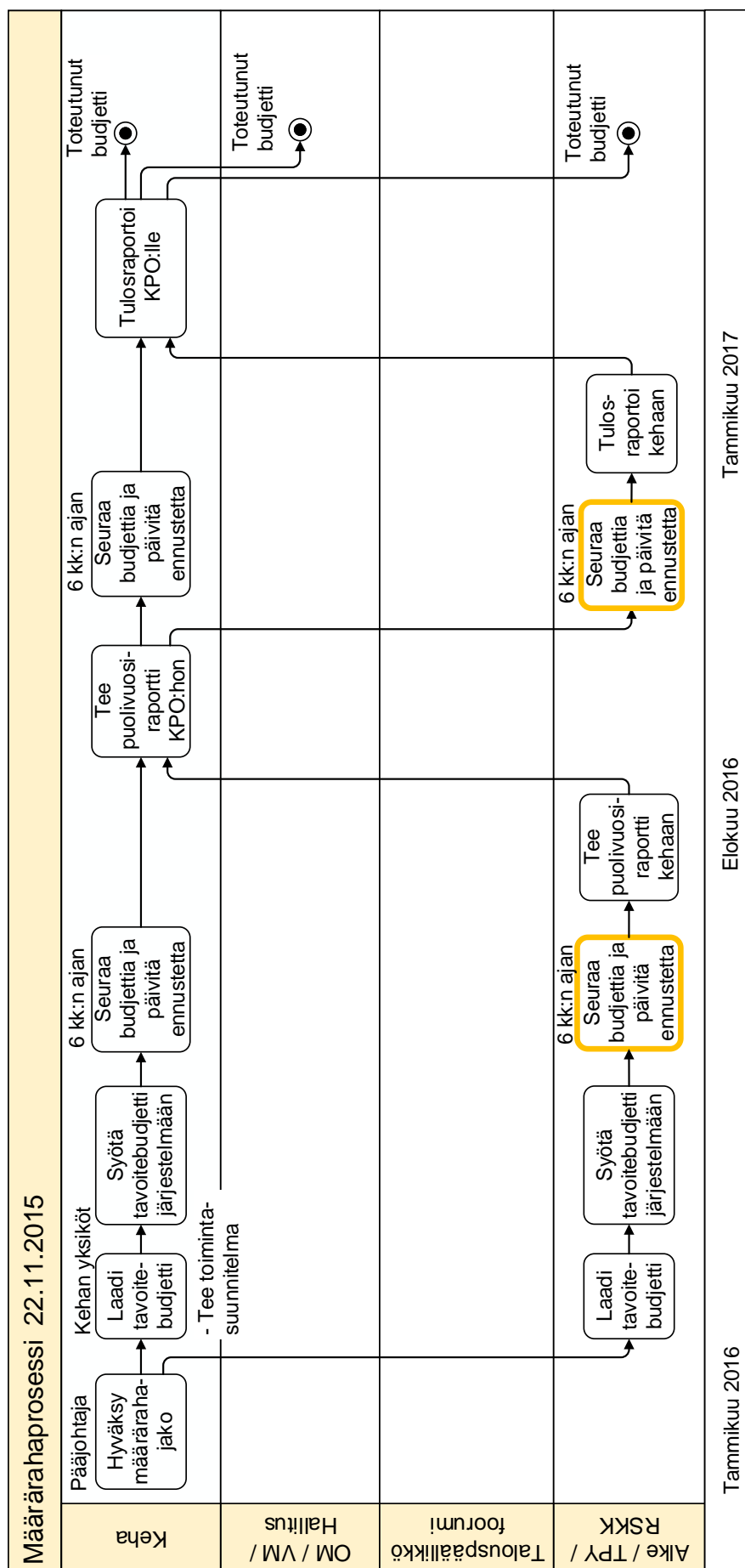
Liite 5. TTS-prosessi.



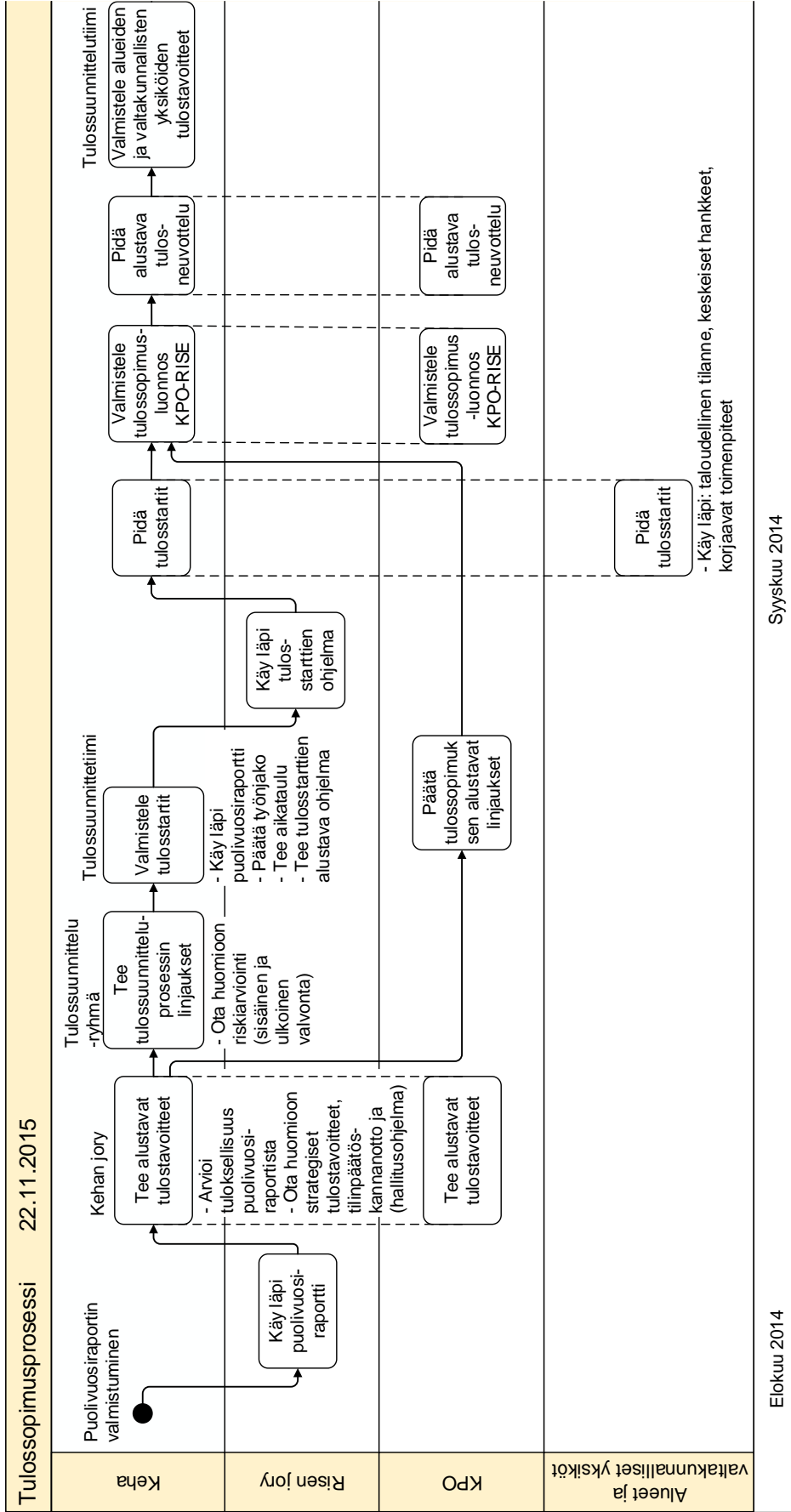
Liite 6. Määräraha-prosessi.



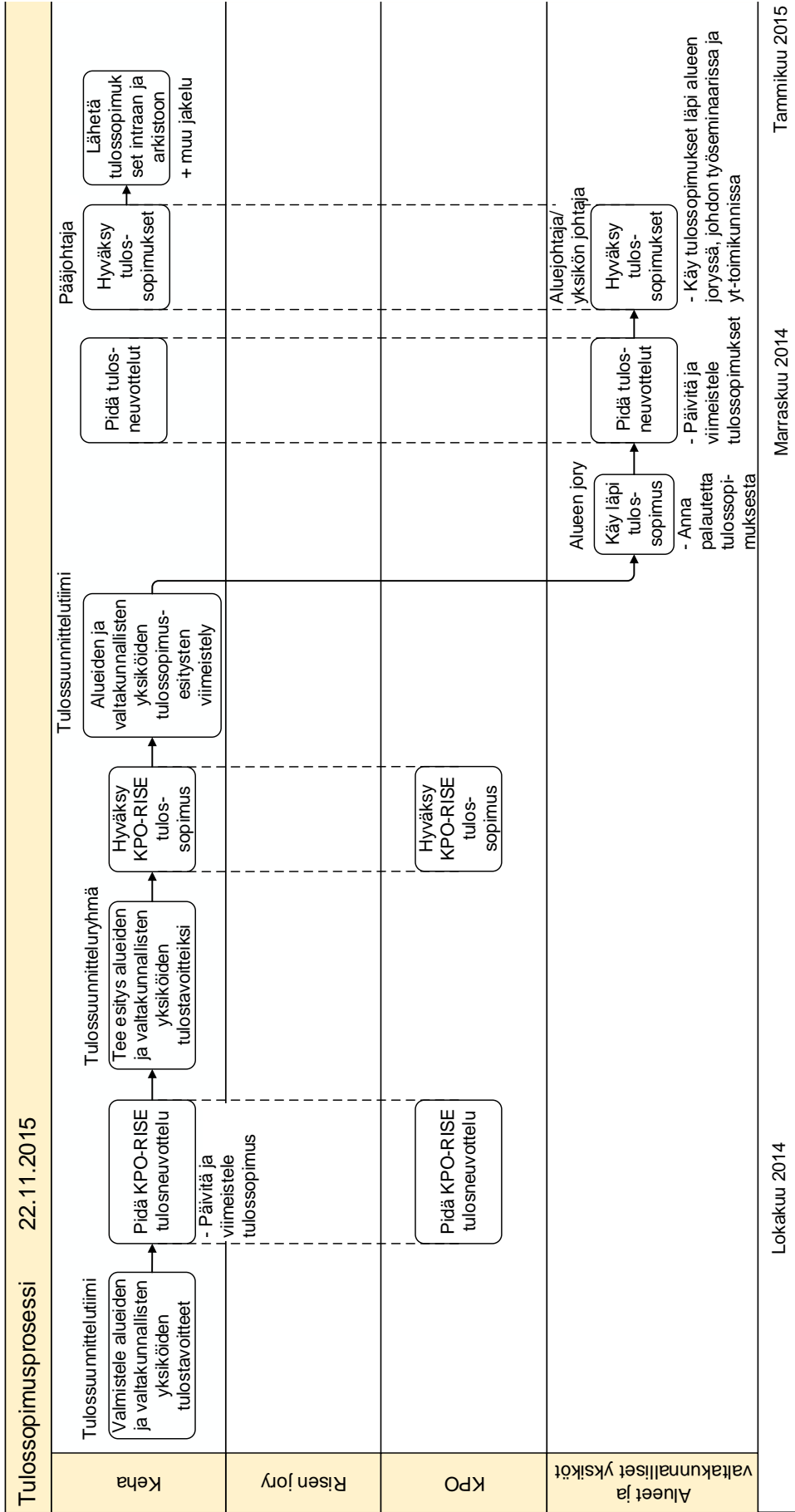
(jatkuu)



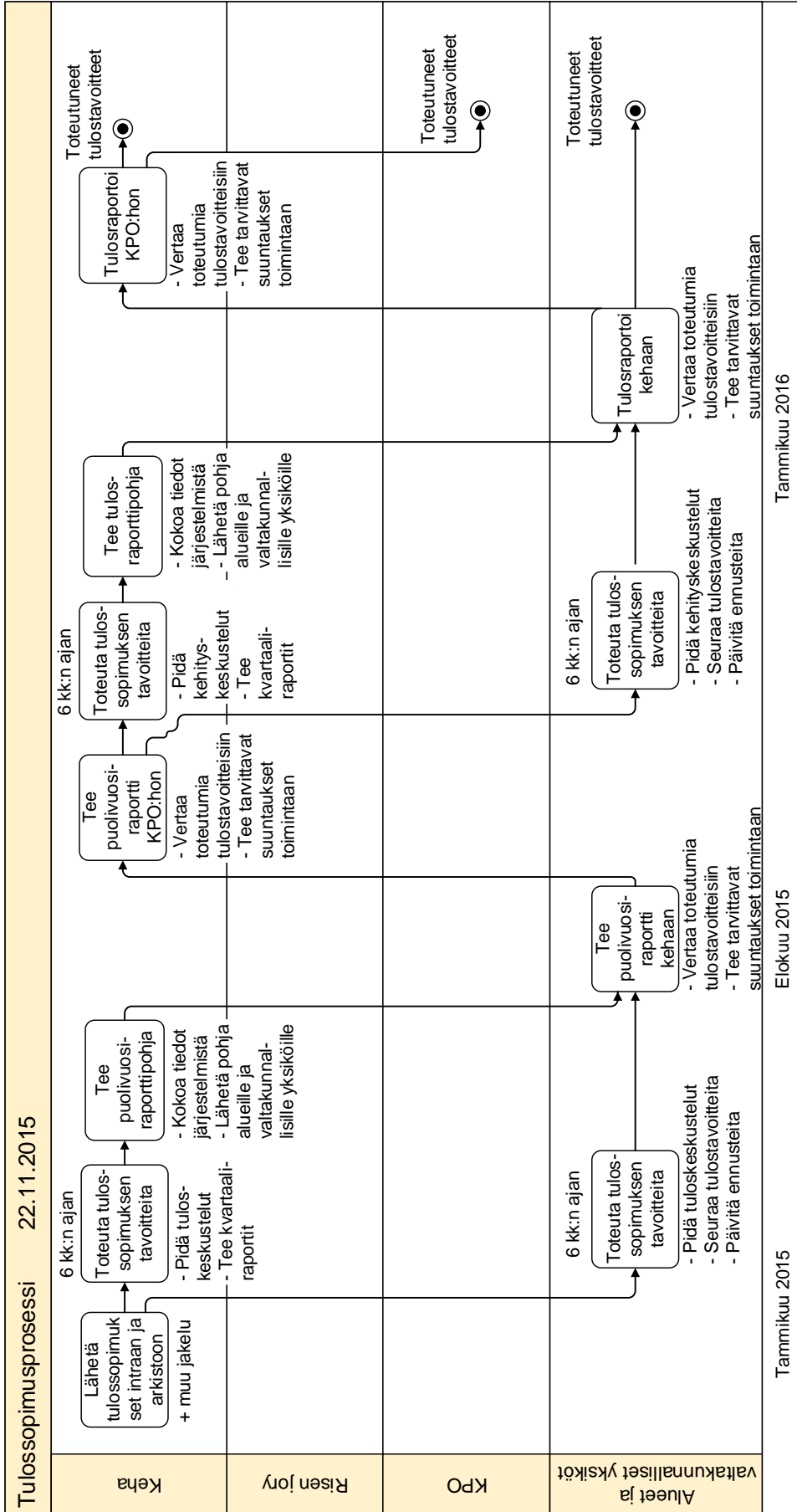
Liite 7. Tulossopimusprosessi.



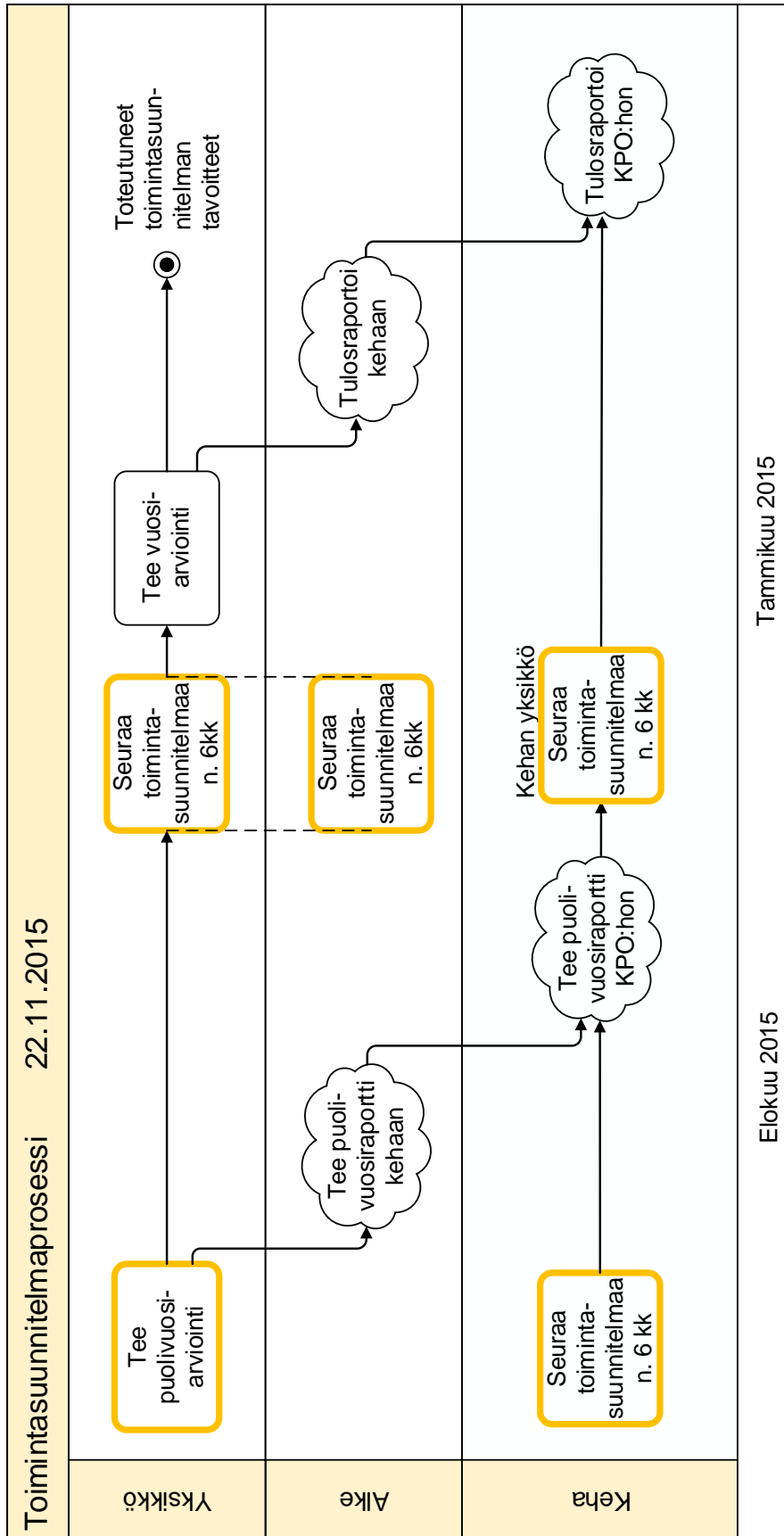
(jatkuu)



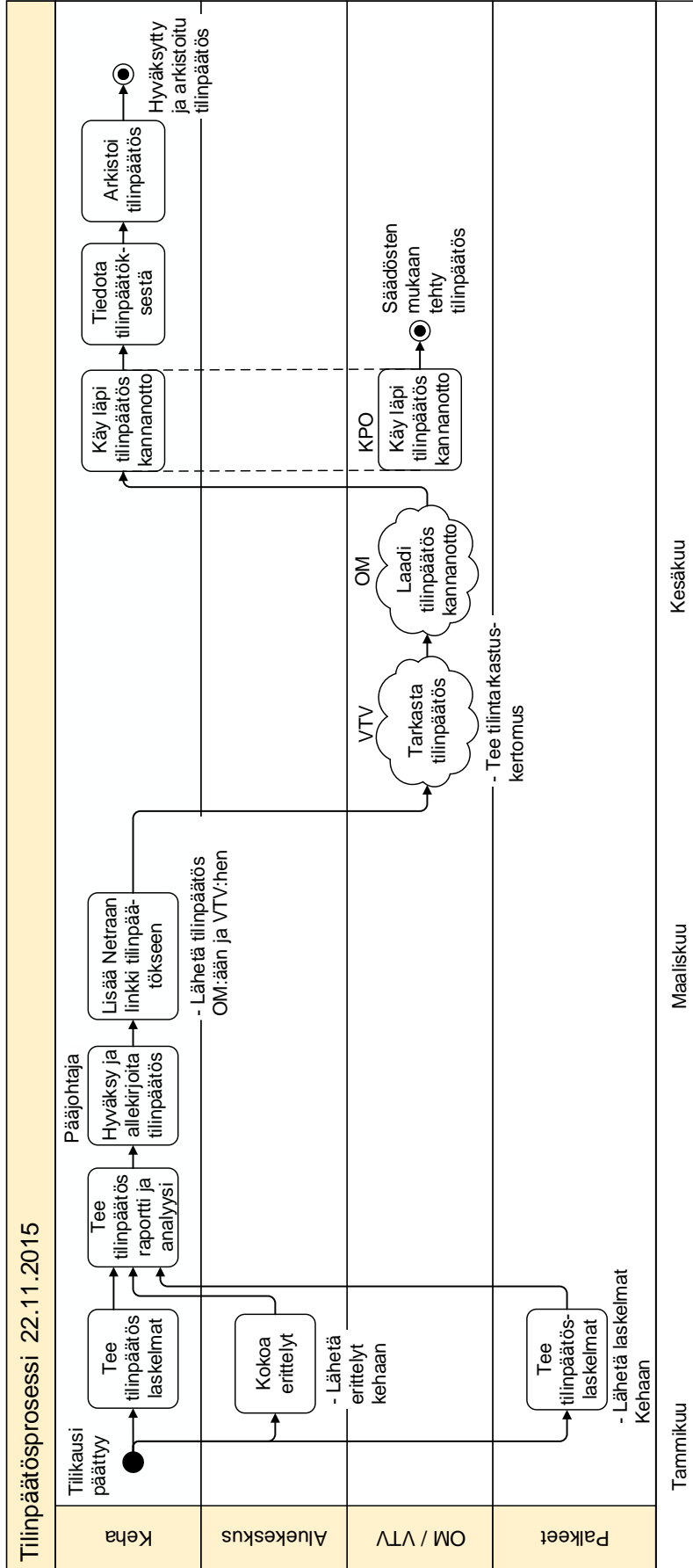








Liite 9. Tilinpäätösprosessi.



Liite 10. Normiohjauksen prosessialue.

