LAPPEENRANNAN TEKNILLINEN YLIOPISTO
Tuotantotalouden tiedekunta
Arvoverkostojen johtaminen

DIPLOMITYÖ

**Hallinto-oikeuksien suorituskyvynmittauksen ja tavoiteasetannan kehittämismahdollisuudet**

Työn tarkastajat: Professori Timo Pirttilä
Tutkijatohtori Petra Pekkanen

Lahdessa 10.9.2013

Henna Saavalainen

**TIIVISTELMÄ**

**Tekijä:** Henna Saavalainen

**Työn nimi:** Hallinto-oikeuksien suorituskyvynmittauksen ja tavoiteasetannan kehittämismahdollisuudet

**Vuosi:** 2013 **Paikka:** Lahti

Diplomityö. Lappeenrannan teknillinen yliopisto, Tuotantotalouden tiedekunta, Arvoverkostojen johtaminen

100 sivua, 42 kuvaa, 13 taulukkoa ja 3 liitettä

**Tarkastajat:** Professori Timo Pirttilä, Tutkijatohtori Petra Pekkanen

**Hakusanat:** asiantuntijaorganisaatio, asiavirtauksen hallinta, hallintotuomioistuin, suorituskyvyn mittaaminen, painotettu asiakuorma, tavoiteasetanta

**Keywords:** administrative court, goal setting, performance measurement, professional service organization, weighted caseload

Suomen hallintotuomioistuinten mittaristotyöryhmä on laatinut oikeusasioiden hallintaa parantavan käsittelyn viivästymisestä varoittavan hälytysjärjestelmän sekä luokitellut asiat työmäärään perustuen. Luokille on laadittu työmäärää kuvaavat painokertoimet. Tämän diplomityön tavoitteena on tutkia asiahallintajärjestelmään tehtyjen uudistusten mahdollistamia suorituskyvynmittauksen ja tavoiteasetannan kehittämismahdollisuuksia asiavirtauksen näkökulmasta. Tavoitteeseen pääsemiseksi selvitetään työmääräpainotuksen vaikutuksia hallinto-oikeuksien suorituskyvyn tunnuslukuihin sekä analysoidaan hallinto-oikeuksien suorituskykyä työmääräpainotuksella vuosina 2009-2012. Raportti sisältää tutkimuksen aihetta käsittelevän teoriakatsauksen ja kohdeorganisaatiota tutkivan empiirisen osuuden. Empiirinen osuus perustuu vahvasti kvantitatiiviseen tutkimukseen.

Tutkimuksen tuloksena havaittiin, että työmääräpainotus kaventaa hallinto-oikeuksien välisiä suorituskykyeroja, mutta huomattavia eroja esiintyy myös työmääräpainotuksilla tarkasteltuna. Hallinto-oikeuksien suorituskyvyissä esiintyy eroja sekä oikeuksien välillä että oikeuksien sisällä eri vuosina. Analysoimalla nykyisiä suorituskyvyn mittauksen ja tavoiteasetannan käytäntöjä, voidaan esittää neljä kehittämisen painopistettä: 1) tavoiteasetannan tekeminen pidemmälle tähtäimelle, 2) mittauksen ja seurannan painopiste toteutuneesta ennakointiin, 3) suorituskyvyn tunnusluvut vastaamaan työmääräpainotusta ja 4) tavoitetasojen yhdenmukaistaminen. Näiden havaittujen kehittämispainopisteiden ja suorituskykyanalyysien pohjalta luotiin vaihtoehtoinen tapa mitata suorituskykyä ja asettaa tavoitteita. Kehittämisehdotusta havainnollistettiin erilaisten skenaarioiden avulla. Työ tarjoaa hyödyllistä tietoa hallinto-oikeuksien suorituskyvystä ja siitä millaisia mahdollisuuksia asianhallinnan uudistukset tuovat hallinto-oikeuksien suorituskyvyn kehittämiseen ja seurantaan.

**ABSTRACT**

**Author:** Henna Saavalainen

**Subject:** Development possibilities of performance measurement and goal setting for administrative courts

**Year:** 2013 **Place:** Lahti

Master's Thesis. Lappeenranta University of Technology, Faculty of Industrial Engineering and Management, Value Network Management

100 pages, 42 pictures, 13 tables and 3 appendices

Supervisors: Professor Timo Pirttilä, Post-Doctoral Researcher Petra Pekkanen

**Keywords:** administrative court, caseflow management, goal setting, performance measurement, professional service organization, weighted caseload

The working group of Finnish administrative courts has prepared methods (warning system and weighted caseload) to improve caseflow management. The aim of this study is to research the performance measurement and goal setting development possibilities the new caseflow management methods will enable. To achieve this goal the effects of the weighted caseload on the performance indicators had to be studied and the performance of administrative courts from 2009 to 2012 analyzed. This study report includes a literature review and an empirical study. The empirical study is strongly based on quantitative research.

The study results showed that the differences of performance levels of administrative courts narrowed when used the weighted caseload method. But still there were significant differences in the performance levels both between the courts and within one court during the years. By analyzing the current performance measurement and goal setting methods four improvement areas were found: 1) goal setting for longer term, 2) the focus of the measurement and monitoring from the past to the future, 3) the performance indicators to match with the weighted caseload method and 4) the target level standardizing. Based on these improvement areas a new performance measurement and goal setting method was presented. The method was illustrated with a variety of scenarios. This study provides useful information about the performance of administrative courts and shows the potentials the new caseflow management methods will enable considering performance management and monitoring.

## ALKUSANAT

Vielä neljä vuotta sitten aloittaessani opintojani Lappeenrannan teknillisessä yliopistossa diplomityön tekeminen tuntui kaukaiselta päämäärältä. Opiskeluaika kului yllättävän nopeasti ja nyt huomaankin jo kirjoittavani työni viimeisiä lauseita. Diplomityön tekeminen oli kokonaisuudessaan hyvin mielenkiintoinen ja haastava prosessi, jonka aikana pääsin syventymään minulle uuteen aihealueeseen.

Haluan kiittää diplomityöni ohjaajia Timo Pirttilää ja Petra Pekkasta tiiviistä ohjauksesta ja arvokkaasta palautteesta. Suuret kiitokset myös oikeusministeriön yhteistyöhenkilöille, jotka lisäsivät ymmärrystäni monista tutkimukseeni vaikuttavista tekijöistä ja antoivat uusia näkökulmia.

Lopuksi haluan vielä osoittaa suurimmat kiitokseni perheelleni ja erityisesti Tuomakselle saamastani tuesta kaikissa opintojeni ja elämäni käänteissä.

Lahdessa 10.9.2013

Henna Saavalainen

# SISÄLLYSLUETTELO

1 JOHDANTO ... 1
1.1 Tutkimuksen tavoitteet ja rajaukset ... 2
1.2 Tutkimuksen toteutus ... 3
1.3 Raportin rakenne ... 4
2 HALLINTO-OIKEUDET ... 6
2.1 Hallintotuomioistuinjärjestelmä ... 6
2.2 Toimintaympäristö ... 9
3 TUOMIOISTUIMET JULKISEN SEKTORIN ASIANTUNTIJAORGANISAATIONA ... 12
3.1 Käsitteiden määrittely ja asiantuntijatyön piirteet ... 12
3.2 Tuomioistuinten toiminnan haasteet ja menestystekijät ... 17
3.3 Yhteenveto teoriakatsauksesta ... 20
4 SUORITUSKYVYNMITTAUS JA TAVOITEASETANTA ... 23
4.1 Suorituskyvynmittaus ja tavoiteasetanta sekä niiden kehittäminen ... 23
4.1.1 Käsitteiden määrittely ... 23
4.1.2 Menetelmien kehittäminen ... 25
4.2 Tuomioistuinten suorituskyvynmittauksen ja tavoiteasetannan taustalla vaikuttavat tekijät ... 28
4.2.1 Asiantuntijatyö vaikuttavana tekijänä ... 28
4.2.2 Julkinen sektori vaikuttavana tekijänä ... 31
4.3 Tuomioistuinten suorituskyvynmittaus ja tavoiteasetanta ... 34
4.3.1 Mittaus ja tavoiteasetanta asiahallinnan kehittämisessä ... 34
4.3.2 Tuomioistuinten erityistarpeet huomioivia menetelmiä ... 36
4.4 Yhteenveto teoriakatsauksesta ... 38
5 HALLINTOTUOMIOISTUINTEN MITTARISTOTYÖRYHMÄN KEHITTÄMISTYÖ ... 40
5.1 Toimeksiannon taustat ... 40
5.2 Asioiden käsittelyaikojen seurannan kehittäminen ... 41
5.3 Asioiden työmäärää kuvaavan mittariston kehittäminen ... 44
6 ASIOIDEN TYÖMÄÄRÄPAINOTUKSEN VAIKUTUKSET SUORITUSKYVYN TUNNUSLUKUIHIN ... 50

6.1 Tutkimuksen laskennallinen viitekehys ... 50
6.2 Hallinto-oikeuksien suorituskyky ennen työmääräpainotusta ... 51
6.2.1 Tuottavuus ... 51
6.2.2 Resurssisuhde ... 52
6.2.3 Ratkaisusuhde ... 53
6.3 Hallinto-oikeuksien suorituskyky työmääräpainotuksen jälkeen ... 54
6.3.1 Hallinto-oikeuksien asiaprofiilit työmäärän mukaisesti ... 54
6.3.2 Tuottavuus ... 56
6.3.3 Resurssisuhde ... 57
6.3.4 Ratkaisusuhde ... 58
6.4 Työmääräpainotuksen keskeisimmät vaikutukset ... 59
7 HALLINTO-OIKEUKSIEN SUORISTUSKYKY 2009-2012 ... 60
7.1 Tuottavuus, resurssisuhde ja ratkaisusuhde ... 60
7.2 Vireillä olleiden asioiden kehitys ... 68
7.2.1 Vuoden lopussa vireillä olleet ja saapuneet ... 68
7.2.2 Asioiden viivästymistilanne ... 73
8 SUORITUSKYVYNMITTAUKSEN JA TAVOITTEIDEN ASETTAMISEN KEHITTÄMISMAHDOLLISUUDET ... 76
8.1 Nykyiset suorituskyvynmittaus- ja tavoiteasetantakäytännöt ... 76
8.2 Suorituskyvynmittauksen ja tavoiteasetannan kehittäminen ... 79
8.2.1 Kehittämisehdotus ... 79
8.2.2 Kehittämisehdotuksen mallintaminen ... 82
9 JOHTOPÄÄTÖKSET ... 89
9.1 Työn keskeiset tulokset ... 89
9.2 Tulosten arviointi ... 93
9.3 Jatkotoimenpiteet ja suositukset ... 94
LÄHDELUETTELO ... 96

LIITTEET
Liite 1. Laskelmat
Liite 2. Henkilöstömäärät ja -rakenteet
Liite 3. Skenaariolaskelmat

# KUVALUETTELO

Kuva 1. Työn eteneminen ja vaiheet ..... 4
Kuva 2. Valittaminen hallintoviranomaisen päätöksestä (HTK 2012, s. 6) ..... 7
Kuva 3. Vuosina 2009 ja 2012 KHO:een saapuneet asiat pääasiaryhmittäin ..... 10
Kuva 4. Vuosina 2009 ja 2012 hallinto-oikeuksiin saapuneet asiat pääasiaryhmittäin ..... 11
Kuva 5. Julkisen organisaation toimintaympäristö (Eliassen & Kooiman, 1993, s. 142) ..... 14
Kuva 6. Onnistuneen asianhallinnan elementit (Hewitt et al. 1990, s. 8) ..... 18
Kuva 7. Tuomioistuinten prosessien ominaispiirteet ja huomioitavat asiat ..... 21
Kuva 8. Suorituskyvynmittausjärjestelmän kehittämisprosessi ..... 26
Kuva 9. Hallinto-oikeuksien kumulatiivinen tuottavuus ennen työmääräpainotusta ..... 52
Kuva 10. Hallinto-oikeuksien kumulatiivinen resurssisuhde ennen työmääräpainotusta ..... 53
Kuva 11. Hallinto-oikeuksien kumulatiivinen ratkaisusuhde ennen työmääräpainotusta ..... 54
Kuva 12. Hallinto-oikeuksien asiaprofiilit työmääräluokkien mukaisesti ..... 55
Kuva 13. Hallinto-oikeuksien kumulatiivinen tuottavuus työmääräpainotuksen jälkeen ..... 57
Kuva 14. Hallinto-oikeuksien kumulatiivinen resurssisuhde työmääräpainotuksen jälkeen ..... 58
Kuva 15. Hallinto-oikeuksien kumulatiivinen ratkaisusuhde työmääräpainotuksen jälkeen ..... 59
Kuva 16. Hallinto-oikeuksien TUTA, RESU ja RASU 2009-2012 ..... 61
Kuva 17. Helsingin hallinto-oikeuden TUTA, RESU ja RASU 2009-2012 ..... 62
Kuva 18. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden TUTA, RESU ja RASU 2009-2012 . 62
Kuva 19. Kouvolan hallinto-oikeuden TUTA, RESU ja RASU 2009-2012 ..... 63
Kuva 20. Kuopion hallinto-oikeuden TUTA, RESU ja RASU 2009-2012 ..... 64
Kuva 21. Oulun hallinto-oikeuden TUTA, RESU ja RASU 2009-2012 ..... 64
Kuva 22. Rovaniemen hallinto-oikeuden TUTA, RESU ja RASU 2009-2012 .... 65
Kuva 23. Turun hallinto-oikeuden TUTA, RESU ja RASU 2009-2012 ..... 66

Kuva 24. Vaasan hallinto-oikeuden TUTA, RESU ja RASU 2009-2012 ..... 66
Kuva 25. Korkeimman hallinto-oikeuden TUTA, RESU ja RASU 2009-2012 ... 67
Kuva 26. Hallinto-oikeuksiin saapuneet ja vireillä olleet asiat sekä TUTA..... 68
Kuva 27. Helsingin hallinto-oikeuteen saapuneet ja vireillä olleet asiat sekä TUTA ..... 69
Kuva 28. Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen saapuneet ja vireillä olleet asiat sekä TUTA..... 69
Kuva 29. Kouvolan hallinto-oikeuteen saapuneet ja vireillä olleet asiat sekä TUTA..... 70
Kuva 30. Kuopion hallinto-oikeuteen saapuneet ja vireillä olleet asiat sekä TUTA ..... 70
Kuva 31. Oulun hallinto-oikeuteen saapuneet ja vireillä olleet asiat sekä TUTA 71
Kuva 32. Rovaniemen hallinto-oikeuteen saapuneet ja vireillä olleet asiat sekä TUTA..... 71
Kuva 33. Turun hallinto-oikeuteen saapuneet ja vireillä olleet asiat sekä TUTA 72
Kuva 34. Vaasan hallinto-oikeuteen saapuneet ja vireillä olleet asiat sekä TUTA ..... 72
Kuva 35. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneet ja vireillä olleet asiat sekä TUTA..... 73
Kuva 36. Yli 12 kuukautta vireillä olleiden asiaprofiilit (31.3.2013) ..... 75
Kuva 37. Kehittämisehdotus: tavoitteet, mittauskohteet ja mittarit ..... 80
Kuva 38. Tavoiteasetanta ja seuranta ..... 82
Kuva 39. Skenaariot 1 ja 2: kokonaistuottavuus ..... 84
Kuva 40. Skenaario 2 a): hallinto-oikeuskohtaiset tuottavuustavoitteet..... 86
Kuva 41. Skenaario 2 b): hallinto-oikeuskohtaiset tuottavuustavoitteet ..... 87
Kuva 42. Skenaario 2 b): hallinto-oikeuksien resurssimuutokset ..... 87

# TAULUKKOLUETTELO

Taulukko 1. Hallinto-oikeuksien saapuneet, ratkaistut ja henkilöstö v. 2012 ..... 8
Taulukko 2. Palveluorganisaatioiden strategisia kysymyksiä (Kellogg&Nie 1995, s. 331)..... 16
Taulukko 3. Suorituskykymittareita ..... 26
Taulukko 4. Mittaamisen haasteita julkisella sektorilla (Rantanen et al. 2007, s. 428)..... 33
Taulukko 5. Painotetun asiakuorman käytön hyötyjä ja haasteita ..... 37
Taulukko 6. Yhteenveto teoriakatsauksesta..... 39
Taulukko 7. Mittariston työmääräluokat (HMT 2011, s. 30-31; Pitkäranta 2013) 48
Taulukko 8. Työmääräindeksit..... 56
Taulukko 9. Vireillä olevien asioiden määrät vuonna 2009 ja 2012 ..... 74
Taulukko 10. Hallinto-oikeuksien tulostavoitteet 2012 (HTK 2012, s. 29-32) .... 77
Taulukko 11. Kehittämisehdotus ja nykyinen käytäntö..... 81
Taulukko 12. Skenaario 2 b): RESUn ja RASUn keskimääräiset tavoitetasot..... 88
Taulukko 13. Hallinto-oikeuksien suorituskyky 2009-2012..... 91

## LYHENNELUETTELO

| | |
|---|---|
| HaO | Hallinto-oikeus |
| htv | Henkilötyövuosi |
| KHO | Korkein hallinto-oikeus |
| RASU | Ratkaisusuhde |
| RESU | Resurssisuhde |
| TUTA | Tuottavuus |

# 1 JOHDANTO

Tuomioistuinten käsittelyaikoihin on Suomessa kiinnitetty huomioita lisääntyvässä määrin noin kymmenen vuoden ajan ja asianhallinnan kehittämistyötä on tehty pitkään. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot koskien pitkittyneitä oikeudenkäyntejä sekä valtion tuottavuusohjelmaan perustuvat kysymykset resurssien käytöstä ja jakamisesta ovat olleet osallaan edistämässä tätä muutosta. (HMT 2011, s. 15) Mahdollisuus saada hyvitystä oikeudenkäynnin viivästymisestä laajeni yleisten tuomioistuinten lisäksi myös hallintotuomioistuimiin 1.6.2013 (HTK 2012, s. 18).

Oikeusministeriö asetti 2.7.2010 hallintotuomioistuinten mittaristotyöryhmän 1.9.2010-31.12.2011 kestäväksi toimikaudeksi. Työryhmän toimeksiantona oli suunnitella asioiden käsittelyaikojen seurannan mahdollistavat muutokset korkeimman hallinto-oikeuden ja hallinto-oikeuksien asianhallintajärjestelmiin ja laatia ehdotus eri asiaryhmien työmäärää kuvaaviksi mittareiksi sekä arvioida sähköisen lainkäyttömenettelyn hyödyntämistä hallintotuomioistuimissa. Työryhmä teki toimeksiannon mukaisesti ehdotuksen käsittelyaikojen seurannan mahdollistavasta ja viivästymisestä varoittavasta järjestelmästä (hälytysjärjestelmä) sekä laati asioiden työmäärään perustuvan luokituksen (työmäärää kuvaava mittaristo). Luokituksen perusteella hallinto-oikeudet antoivat ehdotuksensa luokkien työmäärää kuvaaviksi painokertoimiksi. Työryhmä suosittelee asianhallintajärjestelmään suunniteltujen uudistusten käyttöönottoa kaikissa hallintotuomioistuimissa. (HMT 2011, s. 7; Pitkäranta 2013)

Oikeusministeriö on tehnyt yhteistyötä Lappeenrannan teknillisen yliopiston tuotantotalouden tiedekunnan kanssa vuodesta 2006. Yliopiston edustajat ovat toimineet tuomioistuimiin perustetuissa logistiikkaprojekteissa, joissa on pyritty kehittämään uusia toimintatapoja käsittelyprosessien tehostamiseksi ja asioiden kokonaisvaltaisen elinkaarisuunnittelun kehittämiseksi. Nämä aikaisemmat yhteistyöprojektit vaikuttivat tämän tutkimuksen idean syntymiseen ja saivat

yliopiston kiinnostumaan tutkimaan asianhallintajärjestelmän uudistusten, työmääräpainotuksen ja hälytysjärjestelmän, tuomia mahdollisuuksia.

## 1.1 Tutkimuksen tavoitteet ja rajaukset

Tämän tutkimuksen tavoitteena on tutkia millaisia suorituskyvynmittauksen ja tavoiteasetannan kehittämismahdollisuuksia hallinto-oikeuksien asianhallintajärjestelmään kehitetyt uudistukset mahdollistavat. Tähän päätavoitteeseen pääsemiseksi selvitetään miten hallintotuomioistuinten mittaristotyöryhmän laatima esitys asioiden painottamisesta työmäärään perustuen vaikuttaa eri hallinto-oikeuksien suorituskyvyn tunnuslukuihin ja oikeuksien väliseen vertailtavuuteen. Vaikutuksia selvitetään analysoimalla hallinto-oikeuksien suorituskykyä neljän vuoden (2009-2012) ajanjaksolla. Tavoiteasetanta- ja seurantakäytäntöjen kehittämismahdollisuuksia kartoitetaan siltä osin, että tuottavuutta sekä asiavirtausta voitaisiin seurata pitkäjänteisesti ja että yksittäisiä tuomioistuimia sekä eroja eri tuomioistuinten välillä voitaisiin tarkastella yhtenevillä käytännöillä.

Tutkimus on rajattu käsittelemään Helsingin, Hämeenlinnan, Kouvolan, Kuopion, Oulun, Rovaniemen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeuksia sekä korkeinta hallinto-oikeutta. Tutkimuksessa hallinto-oikeuksien toimintaa tarkastellaan tuottavuuden ja asiahallinnan näkökulmasta.

Tämän työn tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

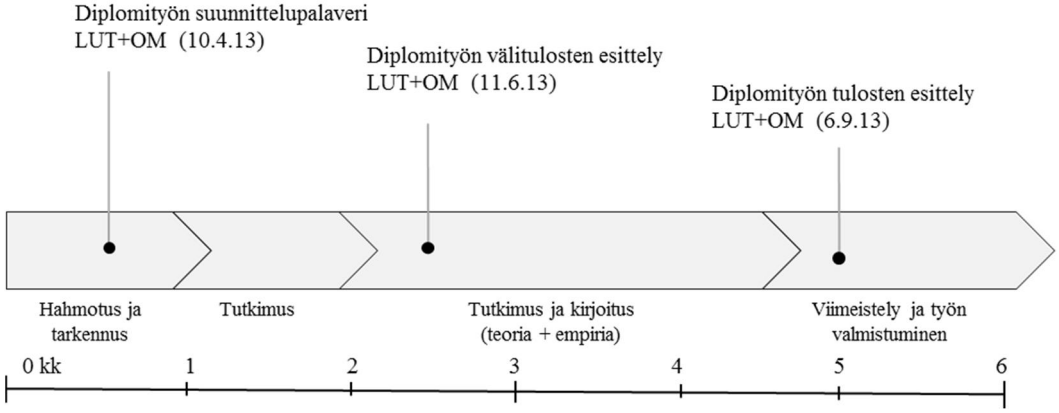
1. Mitkä ovat asioiden työmääräpainotuksen keskeisimmät vaikutukset hallinto-oikeuksien suorituskyvyn tunnuslukuihin?
2. Mikä on ollut hallinto-oikeuksien suorituskyky vuosina 2009-2012, kun tilannetta tarkastellaan asioiden työmääräpainotuksella?
3. Millaisia suorituskyvynmittauksen ja tavoiteasetannan kehittämismahdollisuuksia asianhallintajärjestelmään tehdyt uudistukset (hälytysjärjestelmä ja työmääräpainotus) mahdollistavat?

## 1.2 Tutkimuksen toteutus

Tutkimus toteutettiin Lappeenrannan teknillisen yliopiston (LUT) tuotantotalouden diplomityönä huhtikuun ja syyskuun välisenä aikana vuonna 2013. Tutkimukseen osallistuivat diplomityöntekijä Henna Saavalaisen lisäksi työn ohjaajat professori Timo Pirttilä ja tutkijatohtori Petra Pekkanen. Oikeusministeriöstä (OM) työskentelyyn osallistuivat kehittämispäällikkö Ann-Mari Pitkäranta, hallitusneuvos/apulaisosastopäällikkö Heikki Liljeroos, erikoissuunnittelija Ari Pajuniemi ja suunnittelupäällikkö Raimo Ahola.

Työn eteneminen ja päävaiheet on esitetty alla olevassa kuvassa 1. Ensimmäisen kuukauden aikana pidettiin diplomityön suunnittelupalaveri yhdessä oikeusministeriön yhteistyöhenkilöiden kanssa ja luotiin työlle tavoitteet ja rajaukset. Työn toisena kuukautena keskityttiin kvantitatiiviseen tutkimukseen ja analysoitiin hallinto-oikeuksien suorituskykyä vuosina 2009-2012 oikeusministeriön toimittaman numeroaineiston pohjalta. Tässä vaiheessa painopisteenä oli selvittää työmääräpainotuksen vaikutuksia suorituskyvyn tunnuslukuihin ja analysoida hallinto-oikeuksien suorituskykyä työmääräpainotus huomioiden.

Kesäkuun alussa pidettiin toinen palaveri yhdessä oikeusministeriön yhteistyöhenkilöiden kanssa, missä esiteltiin tutkimuksen välituloksia sekä päätettiin tutkimuksen jatkosuunnitelmista. Työn kolmantena ja neljäntenä kuukautena tutkittiin työn aiheesta tehtyjä tutkimuksia, joista muodostettiin työn teoriakatsaus. Teoriakatsausta hyödyntäen tutkittiin tavoiteasetannan ja seurannan kehittämismahdollisuuksia. Syyskuun alussa pidettiin kolmas palaveri, jossa esiteltiin työn tulokset ja nostettiin esiin työn viimeistelyssä huomioitavia asioita.




**Kuva 1.** Työn eteneminen ja vaiheet

## 1.3 Raportin rakenne

Tämän raportti koostuu johdannon lisäksi kahdeksasta luvusta, joista kahdessa käydään läpi työn aihetta käsittelevää teoriakatsausta. Kuusi muuta lukua kokoavat tutkimuksen empiirisen osuuden.

*Luvussa kaksi* esitellään tutkimuksen kohteena olevia hallinto-oikeuksia ja hallintotuomioistuinjärjestelmää. Luvun tarkoituksena on antaa kuva tutkimuksen kohdeorganisaatiosta ja sen toimintaympäristöstä.

*Luku kolme* käsittelee asiantuntijaorganisaatiota ja tuomioistuimia julkisen sektorin asiantuntijaorganisaationa. Luvun tarkoituksena on määritellä keskeisiä käsitteitä sekä tuoda esiin tuomioistuimiin liittyviä erityispiirteitä sekä toiminnan menestystekijöitä ja haasteita.

*Luku neljä* käsittelee suorituskyvyn mittaamista ja tavoiteasetantaa sekä niiden kehittämistä laajemmalla tasolla. Lisäksi luku kokoaa tutkimusten tuloksia asiantuntijaorganisaation suorituskyvyn mittaamisesta ja tavoiteasetannasta sekä syventyy tuomioistuinten suorituskyvyn hallintaan. Luvun tavoitteena on luoda pohjaa tutkimuksen kohdeorganisaation tavoiteasetannan ja seurannan kehittämismahdollisuuksien tutkimiseen.

*Luvussa viisi* esitellään hallintotuomioistuinten mittaristotyöryhmän

toimeksiantoa ja ehdotuksia asianhallinnan kehittämiseksi. Luvussa esitellään toimeksiantojen taustat ja kehittämisprosessien eteneminen sekä työryhmän laatimat ehdotukset käsittelyaikojen seurantaa parantavasta hälytysjärjestelmästä ja asioiden vaativuuden huomioivasta työmääräpainotuksesta.

*Luvussa kuusi* analysoidaan työmääräpainotusten vaikutuksia hallinto-oikeuksien suorituskyvyn tunnuslukuihin: tuottavuuteen, resurssisuhteeseen ja ratkaisusuhteeseen. Työmääräpainotusten avulla analysoidaan hallinto-oikeuksien käsittelemien asioiden vaativuutta ja luodaan työmäärään perustuvat asiaprofiilit.

*Luku seitsemän* keskittyy tutkimaan hallinto-oikeuksien suorituskykyä vuosien 2009 ja 2012 välillä ja analyysit perustuvat siihen miltä suorituskyky näyttää työmääräpainotuksella tarkasteltuna. Luvun tavoitteena on selvittää hallinto-oikeuksien tuottavuuden, resurssisuhteen ja vireillä olleiden asioiden kehittymistä.

*Luvussa kahdeksan* tarkastellaan hallinto-oikeuksien nykyisiä tavoite- ja seurantakäytäntöjä ja tutkitaan asianhallintauudistuksen mahdollistamia kehittämismahdollisuuksia. Teoriakatsauksen ja empiirisen tiedon perusteella luodaan nykyiselle käytännölle vaihtoehtoinen malli mitata suorituskykyä ja asettaa tavoitteita. Ehdotusta havainnollistetaan erilaisten skenaarioiden avulla.

*Luvussa yhdeksän* kootaan työn keskeiset tulokset ja tehdään niistä johtopäätöksiä sekä arvioidaan tulosten merkitystä.

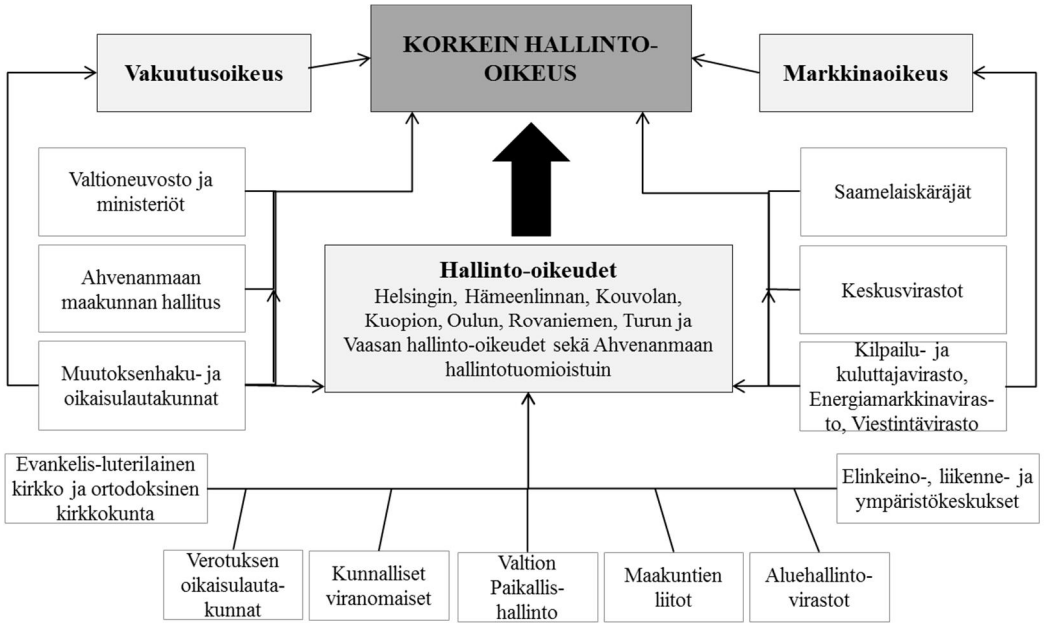
# 2 HALLINTO-OIKEUDET

Tässä kappaleessa esitellään tutkimuksen kohteena olevia Suomen hallinto-oikeuksia ja niiden toimintaympäristöä. Aluksi esitellään lyhyesti hallintotuomioistuinjärjestelmä, tuomioistuinten tehtäviä ja oikeusasioiden käsittelyprosessin kulkua. Tämän jälkeen tuodaan esiin keskeisimmät hallinto-oikeuksien toimintaa vaikuttavat tekijät, jotta ymmärrys hallinto-oikeuksien toimintaympäristön moniulotteisuudesta paranisi.

## 2.1 Hallintotuomioistuinjärjestelmä

Valtion perustehtävänä on taata oikeusturva, joka kuuluu kaikkien perusoikeuksiin. Tätä tehtävää hoitavat hallintotuomioistuimet, joita perustuslain 98 §:n mukaisesti ovat korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet sekä erikseen määrätyillä toimialoilla markkina-oikeus ja vakuutusoikeus. Ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa käyttää korkein hallinto-oikeus. Hallintotuomioistuimet antavat oikeusturvaa sekä ylläpitävät ja edistävät yhteiskunnan oikeudenmukaisuutta, hyvinvointia, turvallisuutta, järjestystä, taloudellista toimintaa sekä hallinnon toimivuutta. Hallintotuomioistuimet käsittelevät useiden eri sektoreiden asioita, kuten verotusta, rakentamista, sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä taloudellista kilpailua. (HTK 2012, s. 5)

Hallinto-oikeudet käsittelevät viranomaisten päätöksistä tehtyjä valituksia. Kuvassa 2 on esitetty valittaminen hallintoviranomaisen päätöksestä. Yleisen säännön mukaisesti hallintoviranomaisen päätöksestä valitetaan yleiseen alueelliseen hallintotuomioistuimeen. Tietyissä asiaryhmissä valitetaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen tai haetaan muutosta erityistuomioistuimelta.




**Kuva 2.** Valittaminen hallintoviranomaisen päätöksestä (HTK 2012, s. 6)

Alueellisia hallinto-oikeuksia on kahdeksan ja Ahvenanmaalla on oma hallinto-oikeutensa. Alueelliset hallinto-oikeudet on jaettu tuomiopiireihin seuraavalla tavalla (Oikeuslaitos 2012):

- Helsingin hallinto-oikeus: Uusimaa ja Itä-Uusimaa
- Hämeenlinnan hallinto-oikeus: Kanta-Häme, Pirkanmaa ja Keski-Suomi
- Kouvolan hallinto-oikeus: Päijät-Häme, Kymenlaakso ja Etelä-Karjala
- Kuopion hallinto-oikeus: Etelä-Savo, Pohjois-Savo ja Pohjois-Karjala
- Oulun hallinto-oikeus: Pohjois-Pohjanmaa ja Kainuu
- Rovaniemen hallinto-oikeus: Lappi
- Turun hallinto-oikeus: Varsinais-Suomi ja Satakunta
- Vaasan hallinto-oikeus: Etelä-Pohjanmaa, Pohjanmaa ja Keski-Pohjanmaa

Vuoden 2014 alusta voimaan on tarkoitus tulla rakenneuudistus, jonka johdosta Kouvolan ja Kuopion sekä Oulun ja Rovaniemen hallinto-oikeudet yhdistetään. Hallinto-oikeudet on tarkoitus sijoittaa Kuopioon ja Ouluun, jolloin Kouvolaan ja Rovaniemelle jäisi pysyvät istuntopaikat suullisten käsittelyjen järjestämiseksi. (HTK 2012, s. 18) Taulukkoon 1 on koottu hallinto-oikeuksiin saapuneiden ja ratkaistujen asioiden sekä henkilöstön määrä vuonna 2012. Hallinto-oikeudet ovat

kooltaan erilaisia ja suurimman määrän asioita käsittelee Helsingin hallinto-oikeus ja pienimmän Rovaniemen hallinto-oikeus.

**Taulukko 1.** Hallinto-oikeuksien saapuneet, ratkaistut ja henkilöstö v. 2012

| Hallinto-oikeus | Saapuneet [kpl] | Ratkaistut [kpl] | Henkilöstö [htv] |
|---|---|---|---|
| Helsinki | 8025 | 8298 | 147 |
| Hämeenlinna | 2859 | 2784 | 50 |
| Kouvola | 1317 | 1304 | 30 |
| Kuopio | 2162 | 2088 | 45 |
| Oulu | 1273 | 1250 | 28 |
| Rovaniemi | 709 | 652 | 16 |
| Turku | 2026 | 2071 | 49 |
| Vaasa | 2070 | 2138 | 75 |
| KHO | 3947 | 3928 | 105 |

Hallinto-oikeuksisissa asioiden käsittelyprosessi sisältää useita eri vaiheita. Asian tultua vireille esittelijä (hallinto-oikeussihteeri, notaari tai hallinto-oikeustuomari) valmistelee asiaa. Esittelijä hankkii viranomaisten lausunnot ja selvitykset sekä muut tarvittavat asiakirjat, joiden perusteella esittelijä laatii ratkaistavasta asiasta ratkaisuehdotuksen. Asiakirjat ja ratkaisuehdotus kiertävät tuomareilla, jonka jälkeen asia ratkaistaan hallinto-oikeuden istunnossa. Istunnossa hallinto-oikeus harkitsee kaikkia esiin tulleita seikkoja ja päättää niistä ratkaisun kannalta olennaisimmat. Mikäli osallistuvat tuomarit eivät ole yksimielisiä, ratkaisusta äänestetään. Istunnon ratkaisusta laaditaan päätös, joka toimitetaan asianosaisille tarkastuksen ja allekirjoitusten jälkeen. (Oikeuslaitos 2012)

Oikeuden jäseniä ovat hallinto-oikeuden ylituomari ja hallinto-oikeustuomarit sekä asian luonteesta riippuen (esimerkiksi mielenterveys- ja huostaanottoasiat) sivutoiminen asiantuntijajäsen. Yleensä hallinto-oikeus on päätösvaltainen kolmijäsenisenä, mutta vuoden 2007 alusta lähtien yksinkertaisia valitusasioita on ollut mahdollista ratkaista myös suppeammissa kokoonpanoissa. Edellytyksenä kevyempien kokoonpanojen käytölle on, ettei asianosaisten oikeusturva vaarannu. Kahden tuomarin kokoonpanossa voidaan ratkaista sellaiset selkeät valitukset,

jotka eivät vaadi uudentyyppistä laintulkintaa ja tuomarit ovat yksimielisiä päätöksestä. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi tietyt vero- ja rakennuslupa-asiat. Yksi tuomari voi ratkaista yksiselitteisiä asioita, kuten pysäköintivirhemaksua tai joukkoliikenteen tarkastusmaksua koskevia valituksia. (Oikeuslaitos 2012)

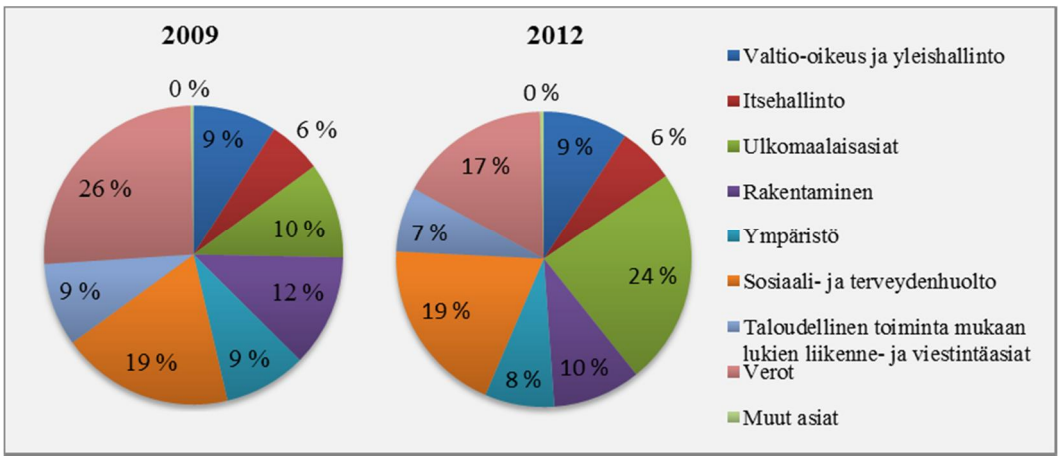
Hallinto-oikeuksissa suurin osa asioista ratkaistaan kirjallisesti, mutta suullisten käsittelyiden ja katselmusten järjestäminen on lisääntynyt viime vuosina. Suullinen käsittely järjestetään asianosaisten pyynnöstä tai tuomioistuimen omasta aloitteesta. Asianosaisen tekemä pyyntö voidaan hylätä, mikäli se katsotaan ratkaisun kannalta tarpeettomaksi. Suulliseen käsittelyyn kutsutaan asianosaiset, valituksen alaisen päätöksen tehneen viranomaisen edustaja sekä muut kuultavat henkilöt. Katselmuksella tarkoitetaan sitä, että hallinto-oikeus käy paikalla tutustumassa olosuhteisiin, jotka ovat tunnettava ratkaisun laatimiseksi. Erityisesti rakennus- ja ympäristöasioissa pidetään katselmuksia. (Oikeuslaitos 2012)

## 2.2 Toimintaympäristö

Julkista valtaa käyttävät viranomaiset ratkaisevat arviolta 20-30 miljoonaa hallintopäätöstä vuosittain, joihin voidaan hakea muutosta hallintotuomioistuimilta. Hallintotuomioistuimet ratkaisevat noin 30 000 valitusta vuodessa ja korkein hallinto-oikeus noin 4000. Hallintotuomioistuinten toimintaan ja tuomioistuimiin saapuviin asioihin vaikuttavat monet ulkoiset asiat, kuten taloudellinen tilanne, uudet lainsäädäntöhankkeet, EU-lainsäädäntö, Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus ja kansainvälistyminen kaikilla tasoilla. Käsiteltävät asiat ovat muuttuneet oikeudellisesti haastavimmiksi ja laajemmiksi ja ne sisältävät uudenlaisia oikeudellisia kysymyksiä. Kansainväliset kytkennät ovat tuoneet hallintotuomioistuimiin keskeisesti EU-oikeuden. Viranomaispäätösten määrä on vuosittain suuri ja mikäli lainsäädännössä olisi epäselvyyksiä tai jos päätöksenteko hallinnossa ei toimisi, voisi valitusten määrä hallintotuomioistuimissa nousta nopeasti. (HTK 2012, s. 7)

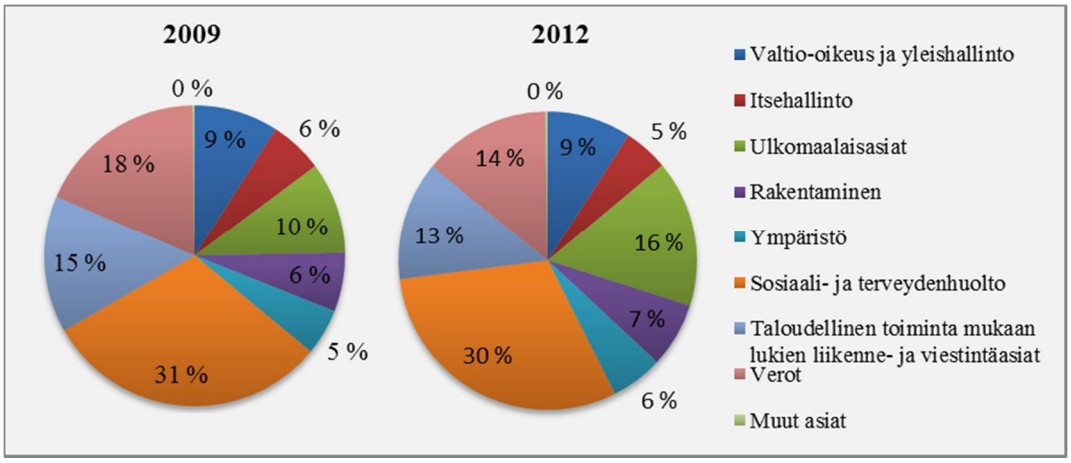
Hallinto-oikeuksien toimintaympäristön muutokset näkyvät, kun tarkastellaan eri

vuosina saapuneita asioita. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui vuonna 2009 yhteensä noin 4380 asiaa ja asioita ratkaistiin noin 3970 (HTK 2009, s. 50-54). Vuonna 2012 asioita saapui vuoteen 2009 verraten noin 10 %:a vähemmän eli yhteensä noin 3950 asiaa ja asioita ratkaistiin noin 3930 (muutos -1 %) (HTK 2012, s. 8, 29). Kuvassa 3 on esitetty korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneet asiat ja osuudet pääasiaryhmittäin (9 kpl) vuosina 2009 ja 2012. Vuonna 2009 suurin asiaryhmä oli verot (26 %) kun taas vuonna 2012 ulkomaalaisasiat (24 %). Veroasioiden osuus tippui vuoteen 2012 noin 9 prosenttiyksikköä ja ulkomaalaisasioiden kasvoi noin 14 prosenttiyksikköä. Muiden asioiden osuudet eivät ole muuttuneet merkittävästi.




**Kuva 3.** Vuosina 2009 ja 2012 KHO:een saapuneet asiat pääasiaryhmittäin

Hallinto-oikeuksiin (pois lukien Ahvenanmaa) saapui vuonna 2009 noin 22 520 asiaa ja ratkaistiin noin 21 490 asiaa (HTK 2009, s. 50, 54). Vuonna 2012 saapui vuoteen 2009 verraten noin 9 %:a vähemmän asioita eli noin 20 440 asiaa ja ratkaisujen määrä oli noin 20 580 (muutos -4 %) (HTK 2012, s. 9, 29). Kuvassa 4 on esitetty hallinto-oikeuksiin saapuneet asiat ja osuudet pääasiaryhmittäin vuosina 2009 ja 2012. Sosiaali- ja terveysasiat olivat suurin asiaryhmä sekä vuonna 2009 että vuonna 2012 ja niiden osuus oli lähes kolmannes kaikista asioita. Ulkomaalaisasioiden osuus on kasvanut 6 prosenttiyksikköä ollen vuonna 2012 16 %:a ja veroasioiden osuus laskenut 18 %:sta 14 %:iin. Muiden pääasiaryhmien osuudet eivät ole muuttuneet merkittävästi.




**Kuva 4.** Vuosina 2009 ja 2012 hallinto-oikeuksiin saapuneet asiat pääasiaryhmittäin

# 3 TUOMIOISTUIMET JULKISEN SEKTORIN ASIANTUNTIJAORGANISAATIONA

Seuraavaksi on koottu asiantuntijaorganisaatioiden ja erityisesti tuomioistuimien toiminnan ominaispiirteistä tehtyjen tutkimusten havaintoja. Ensin määritellään asiantuntijaorganisaatioihin ja tuomioistuimiin liittyviä käsitteitä ja esitellään asiantuntijatyön ominaispiirteitä. Tämän jälkeen on katsaus tuomioistuinten toiminnan haasteista ja menestystekijöistä.

## 3.1 Käsitteiden määrittely ja asiantuntijatyön piirteet

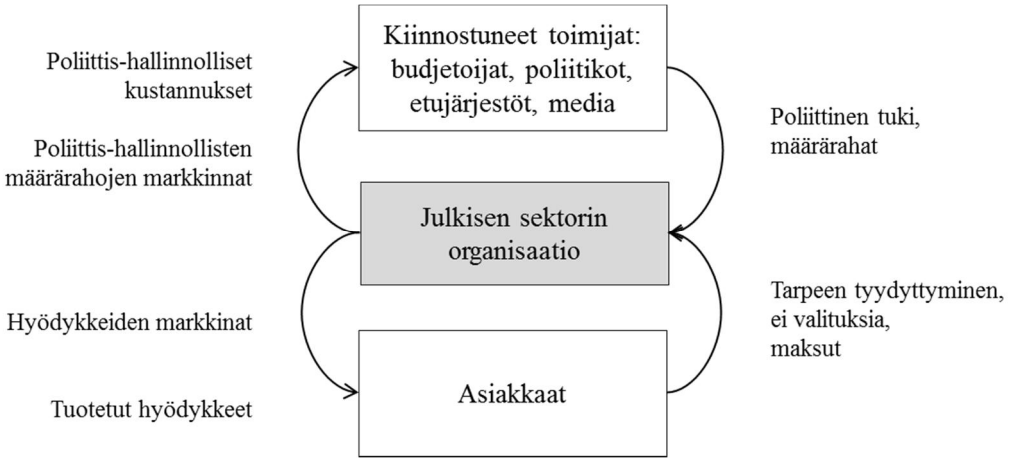
Asiantuntijaorganisaatiolle on olemassa useita eri määritelmiä. Schmenner (1986, s. 25) määrittelee palvelutyypit kahdella keskeisellä palveluprosessin elementillä: 1) asiakasräätälöinnin (engl. interaction & customization) ja 2) työvaltaisuuden (engl. labor intensity) asteella. Schmennerin mukaan asiantuntijaorganisaatiossa sekä asiakasräätälöinnin että työvaltaisuuden aste on korkea. Von Nordenflycht (2010, s. 166) pyrkii selventämään asiantuntijaorganisaation käsitettä ja erottaa kolme asiantuntijaorganisaation ominaispiirrettä, joita ovat tietointensiivisyys, alhainen pääomaintensiivisyys ja tiettyyn ammattialaan erikoistunut henkilöstö. Näihin ominaisuuksiin perustuen hän luokittelee asiantuntijaorganisaatiot neljään luokkaan:

1) Teknologian kehittäjät (engl. technology developers)
    - esimerkiksi bioteknologia ja tutkimus & kehitys laboratoriot
2) Uus-asiantuntijaorganisaatiot (engl. neo-professional service firms)
    - esimerkiksi konsultointi ja mainonta
3) Asiantuntijakampukset (engl. professional campuses)
    - esimerkiksi sairaalat
4) Perinteiset asiantuntijaorganisaatiot (engl. classic professional service firms / regulated professional service firms)
    - esimerkiksi lakifirmat ja kirjanpito

Tuomioistuimet ovat tyypillinen esimerkki asiantuntijaorganisaatiosta, koska toiminta on erittäin työvaltaista ja sekä prosessi että tuotokset räätälöityvät asiakaskohtaisesti. Ne sijoittuvat von Nordenflychtin luokittelussa neljänteen luokkaan: perinteiset asiantuntijaorganisaatiot.

Tuomioistuimet toimivat julkisen sektorin asiantuntijaorganisaationa, mistä johtuen niiden toiminnassa vaikuttavat sekä asiantuntijaorganisaatioiden että julkisten organisaatioiden piirteet.Eliassenin ja Kooimanin (1993, s. 141-142) määrittävät julkisen organisaation organisaationa, joka on kahden kehämäisen vaikutinvirran ympäröimänä (kuva 5). Yläpuolella olevassa kehässä ovat organisaation toiminnasta kiinnostuneet sidosryhmät, kuten budjetoijat, poliitikot, etujärjestöt ja media. Nämä ovat kiinnostuneita muun muassa siitä, miten organisaatio noudattaa poliittisia tavoitteita tai käyttää määrärahoja. Vastaavasti organisaatio on riippuvainen sidosryhmistä saamalla toiminnalleen esimerkiksi poliittista tukea tai rahoitusta. Alemmassa kehässä ovat organisaation asiakkaat, jotka vastaanottavat organisaation tuottamia hyödykkeitä, kuten esimerkiksi sairaala- tai koulutuspalveluita. Hyödykkeitä tuottamalla organisaatio tyydyttää asiakkaiden tarpeet ja saa vastavuoroisesti mahdollisen rahallisen korvauksen.

Wisniewskin ja Stewartin (2004, s. 223) mukaan julkisen sektorin moniulotteinen toimintaympäristö on haasteellinen, koska siellä toimivilla organisaatiolla on useita sidosryhmiä, joilla on hyvin erilaisia ja ristiriitaisia vaatimuksia. Tämä kuvaa hyvin myös tuomioistuinten tilannetta, sillä ne toimivat kontrolloitujen resurssien alaisuudessa ja toiminnalta vaaditaan tuottavuutta, kun taas toisaalta asianomaisten kannalta päätösten laadulla ja kohtuullisilla käsittelyajoilla on suurempi merkitys.




**Kuva 5.** Julkisen organisaation toimintaympäristö (Eliassen & Kooiman, 1993, s. 142)

Asiantuntijaorganisaatioiden prosesseista voidaan havaita ominaispiirteitä, joiden ymmärtäminen on tärkeää prosessien johtamisen ja suorittamisen onnistumiseksi. Wemmerlöv (1989, s. 31-32) esittelee palveluille suunnitellun luokittelun, jonka tarkoituksena on selventää palveluiden käsitettä operatiivisesta näkökulmasta. Wemmerlöven luokittelu perustuu kahteen pääkategoriaan: jäykkiin (engl. rigid service processes) ja muuntuviin (engl. fluid service processes) palveluprosesseihin. Wemmerlöven mukaan muuntuvia prosesseja esiintyy asiantuntijaorganisaatioissa, yksilötyöhön perustuvissa organisaatioissa, organisaatioissa, joissa prosessit kohdistuvat suoraan asiakkaaseen sekä räätälöintiä vaativissa ympäristöissä. Muuttuville prosesseille ominaista ovat seuraavat tekijät:

- prosessin suorittaminen vaatii paljon (teknisiä) taitoja
- asiakkaan ja palveluorganisaation välillä tarvitaan paljon tiedonsiirtoa, jotta prosessi etenee ja jotta haluttu palvelu voidaan toteuttaa
- palveluhenkilöstön (tai asiakkaan) tulee selvittää asioida ennalta määräämättömällä tavalla ja tehdä päätöksiä prosessin etenemiseksi
- käsiteltävien tuotteiden, ihmisten tai informaation määrä aikayksikköä kohti on melko alhainen
- työnkulkua on vaikeaa ennustaa
- yleensä prosessi käsittelee kerrallaan vain yhtä asiakasta (tai asiaa)
- vastausaika asiakkaan tarpeisiin on yleensä melko pitkä

Wemmerlöven esittämät muuntuvien prosessien ominaispiirteet kuvaavat hyvin myös tuomioistuinten prosesseja. Niissä on paljon yhtäläisyyksiä tuomioistuinten prosessien kehittämismahdollisuuksia tutkineen Pekkasen (2011) havainnoimien ominaispiirteiden kanssa. Pekkasen (2011, s. 37-38) mukaan tuomioistuintyössä panos, prosessi ja tuotos määräytyvät asiakohtaisesti ja niihin vaikuttavat monet tekijät, sekä organisaation sisäiset että ulkoiset. Prosessin kulun ennustaminen vaikeutuu sitä mukaan kun tuotosten heterogeenisuus kasvaa. Tuomioistuinten käsittelyprosessissa tarvitaan paljon informaation vaihtoa ja prosessi sisältää monia vaiheita. Asiakas vaikuttaa vahvasti prosessin suorittamiseen, mutta ei ole suorassa yhteydessä siihen, vaan osallistuminen tapahtuu välillisesti.

Harte ja Dale (1995, s. 34-35) tutkivat asiantuntijaorganisaation palveluiden laadun kehittämistä ja nostavat esiin keskeisiä haasteita, jotka johtuvat toimintaympäristön ominaispiirteistä. Asiantuntijatyön kulttuurille tunnusomaista ovat yksilöllisyys ja autonomisuus, minkä johdosta asiantuntijoilla on yksilöllisesti jakautuneet työalueet ja henkilökohtainen vastuu työn tuloksista. Pekkasen (2011, s. 36) mukaan henkilöstön autonomisuudella ja itseohjautuvuudella on tuomioistuimissa vieläkin suurempi painoarvo kuin asiantuntijaorganisaatioissa yleisesti. Näiden tekijöiden korostuminen tuomioistuintyössä johtuu siitä, että päätösten tulisi olla objektiivisia.

Harten ja Dalen (1995, s. 34-35) mukaan tällainen ammatillinen identiteetti johtaa suosimaan mahdollisimman vähän organisatorisia säännöksiä sekä hallinnollista työtä. Asiantuntijaorganisaation organisatorinen rakenne voidaan Harten ja Dalen mukaan määritellä joko virkavaltaiseksi (engl. a professional bureaucracy) tai operatiivisesti tilapäiseksi (engl. an operational adhocracy). Virkavaltainen rakenne toimii monimutkaisissa ja melko muuttumattomissa ympäristöissä, joissa tarvitaan vahvaa tiettyyn asiantuntija-alaan orientoitunutta näkökulmaa. Tällaisia ympäristöjä esiintyy esimerkiksi lääketieteeseen tai lakiin erikoistuneissa asiantuntijaorganisaatioissa. Operatiivisesti tilapäisiä rakenteita esiintyy monimutkaisissa ja muuttuvissa ympäristöissä, joissa näkökulman tulee olla vahvasti asiakasorientoitunut. Konsultointi on yksi esimerkki tällaisessa

ympäristössä toimivasta asiantuntija-alasta.

Kelloggin ja Nien (1995, s. 331) palveluiden strategista ajattelua edistämään kehittämä palveluprosessi/palvelupaketti -matriisi (engl. the service process/ service package matrix) kokoaa erilaisiin palvelutyyppeihin liittyviä strategisia kysymyksiä. Nämä Kellogin ja Nien esittämät asiantuntijaorganisaatioon liittyvät strategiset kysymykset on esitetty taulukossa 2. Jotta asiantuntijaorganisaation erityispiirteet nousisivat esiin, taulukossa on esitetty myös yleisesti palveluorganisaation prosesseihin liittyviä strategisia kysymyksiä. Asiantuntijaorganisaation tulee olla hyvin joustava ja keskittynyt omaan alaansa laajasti, mikä täytyy huomioida kaikilla organisaation tasoilla. Sen sijaan palveluorganisaatioita yleisesti tarkastellen organisaation ei välttämättä tarvitse olla yhtä joustava ja toiminnassa voidaan keskittyä työntekijöiden tehtäväkohtaiseen osaamiseen.

**Taulukko 2.** Palveluorganisaatioiden strategisia kysymyksiä (Kellogg&Nie 1995, s. 331)

| **Strateginen kysymys** | **Räätälöity palvelu/ asiantuntijaorganisaation prosessi** | **Yleinen palvelu/ palveluorganisaation prosessi** |
|---|---|---|
| **Organisaation joustavuus** | Täytyy olla hyvin joustava | Voi olla jäykkä |
| **Ylemmän johdon taidot** | Vaaditaan sekä johtamistaitoja että asiantuntijuutta | Vaaditaan lähinnä johtamistaitoja |
| **Työntekijöiden motivaatio** | Tulee asiantuntijuudesta | Tulee organisaatiosta |
| **Kouluttaminen** | Keskittyy monitieteisiin tehtäviin ja yksilöllisiin kykyihin | Keskittyy kykyihin perustuviin toistettaviin tehtäviin |
| **Rekrytointi** | Rekrytointi hoidetaan usein organisaation sisältä | Rekrytointi voidaan ulkoistaa |
| **Teknologia** | Lisää tehokkuutta | Lisää tuottavuuden tehokkuutta |

## 3.2 Tuomioistuinten toiminnan haasteet ja menestystekijät

Tuomioistuinten yleisenä haasteena ovat asioiden käsittelyiden viivästymiset sekä palveluiden takaaminen tiukentuvien resurssien puitteissa. Hoffmanin ja Mahoneyn (2001, s. 32) ja Steelman et al. (2004, s. 61-71) mukaan menestykseen ei ole olemassa yhtä ainoaa keinoa tai asianhallintatekniikkaa, sillä samantyyppisessäkin ympäristössä toimivien tuomioistuinten suorituskyvyissä voi esiintyä merkittäviä eroja. Toinen tuomioistuin voi hallita monimutkaista ja työmäärältään vaativaa asiakuormaansa onnistuneesti, kun taas toisella tuomioistuimella voi esiintyä suuria vaikeuksia, vaikka molemmilla olisi käytössään yhtä paljon resursseja ja samanlaiset menetelmät.

Menestymiseen vaikuttavat asiat ovat olleet pitkään tutkimuksen kohteena (mm. Hewitt et al. 1990; Steelman et al. 2004). Hewitt et al. (1990, s. 8) tutkivat viivästymisten vähentämisessä onnistuneita tuomioistuimia ja käyttivät menestymiseen vaikuttaneiden tekijöiden arvioinnissa viitekehystä, joka sisältää kymmenen onnistumiseen vaikuttavaa elementtiä: 1) johtaminen, 2) tavoitteet, 3) informaatio, 4) oikeudellinen vastuu ja sitoutuminen, 5) koulutus ja valmennus, 6) ruuhkan vähentäminen ja varastonhallinta, 7) kommunikointi, 8) vastuullisuuden mekanismit, 9) hallinnollisen henkilöstön osallistuminen ja 10) asiavirtauksen hallinnan menetelmät (kuva 6). Johtaminen ja tavoitteet ovat muiden elementtien keskipisteenä ja loput elementit ovat keskenään tasa-arvoisia. Kaikki kymmenen elementtiä ovat toisistaan riippuvaisia. Viitekehystä voidaan käyttää oppimisen ja arvioinnin työkaluna. Se auttaa tarkastelemaan tuomioistuinten toimintaa useista eri näkökulmista, jolloin voidaan havaita kaikki vaikuttavat elementit ja niiden merkitys.

**Kuva 6.** Onnistuneen asianhallinnan elementit (Hewitt et al. 1990, s. 8)

Myös Steelman et al. (2004, s. 61-71) ovat havainneet samoja menestymiseen vaikuttavia tekijöitä, kuin Hewitt et. al.. Steelman et al. korostavat yleisten organisaation hallinnan taitojen merkitystä myös tuomioistuinten toiminnan kehittämisessä. Nämä Steelman et al. esiin nostamat neljä elementtiä ovat: 1) johtamistavat, 2) sitoutuminen yhteiseen visioon, 3) kommunikointi ja 4) oppimisympäristö. Steelman et al. kuitenkin lisäävät, etteivät nämä taidot ole ratkaisu kaikkeen, kuten ulkopuolisista tekijöistä aiheutuneisiin riittämättömiin resursseihin, mutta ovat välttämättömiä, mikäli toiminnassa halutaan onnistua.

Kuten myös Hewitt et al. käyttämästä viitekehyksestä ja Steelman et al. tekemistä havainnoista voidaan huomata, asiantuntijatyö perustuu vahvasti toiminnan laadullisiin tekijöihin. Laadulliset tekijät voidaan Holloway ja Thorpen (2008, s. 173-174) mukaan jakaa kolmeen luokkaan: 1) henkilöstöresurssit, 2) suhteisiin liittyvät resurssit ja 3) rakenteelliset resurssit.

Henkilöstöresurssit muodostuvat useista tekijöistä, kuten ihmisten kyvyistä, asiantuntemuksesta, kokemuksesta, asenteista, tavasta ajatella, joustavuudesta ja motivaatiosta. Henkilöstöresurssit ovat kriittisiä tekijöitä ja henkilön eroaminen tai eläkkeelle jääminen voivat viedä mukanaan organisaatiolle hyvin tärkeää

osaamista. (Holloway & Thorpe 2008, s. 173-174) Eroaminen ja eläkkeelle jääminen ovat myös tuomioistuinten toiminnan kannalta haastavia tilanteita, sillä uusilla työntekijöillä ei välttämättä ole heti riittävää ammattitaitoa. Osaamisen kehittäminen vie aikaa ja voi sitoa myös muun henkilöstön työaikaa. Asiahallinnan kehittämisen kannalta välttämätöntä Steelman et al. (2004, s. 64-66) mukaan on sitoutuminen yhteiseen visioon. On tärkeää, että kaikki prosessien toiminnasta kiinnostuneet uskovat kehittämistoimenpiteiden tuottavan tuloksia.

Suhteisiin liittyvät resurssit ovat Hollowayn ja Thorpen (2008, s. 173-174) mukaan organisaation sisäisiä ja ulkoisia suhteita toiminnan kannalta merkittävien ryhmien tai yksilöiden, kuten asiakkaiden tai partnereiden kanssa. Suhteiden ylläpito on tärkeää tehokkaan toiminnan kannalta. Suhteet vaikuttavat vahvasti myös tuomioistuinten toiminnassa, sillä tuomioistuinten on tärkeää ylläpitää ja kehittää sekä sisäisiä että ulkoisia suhteita. Pekkanen (2011, s. 36) nostaa esiin, että tuomioistuintyön autonomisuuden ja objektiivisuuden korostaminen rajoittavat yhteistyön hyödyntämistä prosesseissa. Toiminnan tehokkuuden ja kehittämisen kannalta olisi kuitenkin tärkeää saada jaettua tietoa ja osaamista henkilöstön kesken. Tällöin ei menetettäisi esimerkiksi organisaatiosta lähtevien henkilöiden tietämystä.

Myös Steelman et al. (2004, s. 66-69) mukaan suhteet ja kommunikointi ovat tuomioistuinten asiahallinnan kehittämisen kannalta kriittisiä tekijöitä. Tuomioistuimet toimivat monimutkaisessa verkostossa ja niiden toimintaan vaikuttavat useat tahot. Tällaisessa ympäristössä toimiva kommunikointi on merkittävänä osana onnistumisessa. Tehokkaan kommunikoinnin avulla tuomioistuimet voivat edistää myös muiden tahojen kiinnostusta tuomioistuinten toiminnan kehittämiseen. Se lisää ulkoisten toimijoiden tietoisuutta organisaation toiminnasta sekä tarpeista ja voi auttaa saamaan tukea esimerkiksi kehittämishankkeille.

Hollowayn ja Thorpen (2008, s. 173-174) mukaisesti rakenteelliset resurssit käsittävät mm. organisaatiorakenteen, keskeiset prosessit ja toimintatavat,

informaatiojärjestelmät, johtamistavat sekä kulttuurin ja arvot. Nämä tekijät nousevat vahvasti esiin myös tuomioistuinten toiminnassa. Se millaiset rakenteet työskentelylle on luotu ja kuinka työtä johdetaan vaikuttavat merkittävästi tuomioistuinten henkilöstön suorituskykyyn. Johtaminen on Steelman et al. (2004, s. 61) mukaan onnistuneen asiahallinnan lähtökohta, sillä johtaja on se henkilö, joka saa henkilöstön tekemään töitä halutulla tavalla. Johtaja motivoi henkilöstöä ilmaisemalla millaisia parannuksia muutokset tuovat, miten henkilöstö hyötyy näitä parannuksista sekä jakamalla informaatiota kehitysohjelman etenemisestä sekä palkitsee niitä, jotka tekevät töitä tavoitteiden eteen. Rakenteellisista resursseista Steelman et al. korostaa johtamisen lisäksi oppimisympäristön merkitystä. Steelman et al. mukaan tuomioistuimet, jotka panostavat koulutukseen monella tasolla onnistuvat asiahallinnan kehittämisessä parhaiten. Koulutus voi olla hyödyllistä esimerkiksi uuden työntekijän kohdalla tai kun tarvitaan uusia taitoja ympäristön muutosten vuoksi.

Laadulliset resurssit Thorpe ja Holloway (2008, s. 174) nostavat monien organisaatioiden, sekä kaupallisten että voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden kriittisiksi menestystekijöiksi. Tämä pitää paikkaansa myös tuomioistuinten kohdalla ja laadullisten resurssien ylläpito ja kehittäminen ovat merkittävässä asemassa. Asiantuntijaorganisaation prosesseihin liittyy monia haasteita ja johtaminen on yksi kriittisimmistä menestystekijöistä. Lowendahlin (2005, s. 58) mukaan johtamisen merkitys asiantuntijaorganisaatiossa on jopa perinteisiä organisaatioita suurempi. Tähän Lowendahl antaa kaksi selitystä: 1) kriittisimmät strategiset resurssit ovat ihmiset, joilla on vahvat mielipiteet siitä miten asiat tulisi tehdä ja mikä on asiakkaalle paras ratkaisu ja 2) operaatiot vaihtelevat hyvin paljon ja sisältävät vain vähän rutiineja.

### 3.3 Yhteenveto teoriakatsauksesta

Kuvassa 7 on tiivistetty aiemmin (kappaleissa 3.1. ja 3.2.) esiin nostettuja asiantuntijaorganisaation prosesseihin ja johtamiseen liittyviä ominaispiirteitä ja menestymisessä huomioitavia asioita, jotka vaikuttavat myös tuomioistuinten

toiminnassa. Kuva on muodostettu mukaillen Pekkasta (2011, s. 31) ja Pekkasta ja Niemeä (2013, s. 606).

| | Panos | Prosessin suorittaminen | Tuotos /tulos |
|---|---|---|---|
| **Ominaispiirteet** | • Autonomiset asiantuntijat<br>• Asiakkaan vaikutus | • Laajat ja monitulkintaiset tavoitteet<br>• Useita asiakkaita<br>• Prosessin kulkua vaikea ennustaa<br>• Ei voida tehdä varastoon<br>• Säädellyt ja jäykät käytännöt<br>• Abstrakti ongelmanratkaisu | • Laatukäsitykset<br>• Asiakas-käsitykset<br>• Räätälöity ja yksilöllinen tuotos<br>• Aineeton tuotos<br>• Vuorovaikutus asiakkaan kanssa |
| **Huomioitavaa** | • Kouluttaminen ja oppimisympäristö<br>• Kommunikointi<br>• Työhyvinvointi<br>• Työmotivaatio<br>• Resurssien kohdistaminen<br>• Rekrytointi<br>• Poissaolot | • Johtamiskäytännöt<br>• Työmenetelmien kehittäminen | • Laadun ylläpito<br>• Sidosryhmien tyytyväisyys<br>• Toiminnan tehokkuus |

**Kuva 7.** Tuomioistuinten prosessien ominaispiirteet ja huomioitavat asiat

Tuomioistuinten toimintaan vaikuttavat monet ulkoiset tekijät, joihin tuomioistuimet eivät pysty suoraan vaikuttamaan ja jotka asettavat toiminnalle tiettyjä rajoitteita. Huomioitavaa on kuitenkin se, että asioita joihin tuomioistuimet voivat vaikuttaa on myös paljon ja tuomioistuinten toiminnan kehittämiseen liittyy paljon mahdollisuuksia. Tuomioistuinten toimintaa tulisikin kehittää siten, että ne pystyisivät entistä joustavammin ja tehokkaammin toimimaan muuttuvassa ympäristössä.

Asiavirtauksen näkökulmasta tämä edellyttää huomion kiinnittämistä prosessien suorituskykyyn ja prosessien parempaan hallintaan. Kehittämistyössä tulisi panostaa koulutusohjelmiin ja tuomioistuinten toimimiseen oppivana ympäristönä. Kommunikoinnin tehostaminen on myös tärkeänä osana

asianhallinnan parantamista, koska olisi tärkeää saada jaettua parhaat käytännöt koko lainkäyttöhenkilöstön kesken. Toiminnan kehittämisessä ensisijaisen tärkeää olisi myös panostaa johtamiskäytäntöihin, sillä kuten monissa tutkimuksissa on todettu, johtaja on se henkilö joka saa henkilöstön sitoutumaan yhteiseen visioon ja työskentelemään tavoitteisiin pääsemiseksi.

# 4 SUORITUSKYVYNMITTAUS JA TAVOITEASETANTA

Tässä kappaleessa esitellään suorituskyvyn hallinnan ja tavoiteasetannan teoreettista pohjaa ja aiheesta tehtyjä tutkimuksia. Ensin käsitellään suorituskyvyn mittaamista ja tavoiteasetantaan sekä suorituskyvyn hallinnan kehittämistä yleisellä tasolla. Tämän jälkeen tarkastellaan tuomioistuinten suorituskyvyn hallinnan taustalla vaikuttavia tekijöitä: asiantuntijatyötä ja julkista sektoria. Lopuksi syvennytään tuomioistuinten suorituskyvyn hallinnasta ja tavoiteasetannasta tehtyihin tutkimuksiin ja nostetaan esiin niiden keskeisimpiä havaintoja.

## 4.1 Suorituskyvynmittaus ja tavoiteasetanta sekä niiden kehittäminen

### 4.1.1 Käsitteiden määrittely

Neely et al. (1995, s. 80-81) mukaan suorituskyvyn mittaus on toiminnan tehokkuuden määrittämistä. Suorituskykymittari on mitta, jota käytetään toiminnan tehokkuuden määrittämiseen. Suorituskyvyn mittausjärjestelmä on erilaisten mittareiden muodostama kokonaisuus. Suorituskykyä mitataan useista erilaisista syistä ja mittaamisen tarve vaihtelee organisaation tilanteen mukaan. Neely (1998, s. 71-89) esittää mittaamisen tärkeyttä organisaatioille neljän ulottuvuuden kautta ja nämä ulottuvuudet ovat:

1) aseman tarkastaminen,
2) asemasta kommunikointi,
3) prioriteettien varmistaminen ja
4) kehittymisen edistäminen.

Organisaation aseman tarkastaminen mittaamalla on välttämätöntä, sillä on tärkeää tietää organisaation asema ja se miten tilanne on muuttumassa. Tilanteen ja aseman hahmottaminen on välttämätöntä niin strategisella, taktisella kuin operatiivisellakin tasolla. Ilman sopivia mittareita on vaikeaa arvioida ja todentaa

miltä organisaation tilanne näyttää verrattuna muihin tai saavutetaanko haluttuja tuloksia vai ei. Toinen syy mittaamiselle, asemasta kommunikointi, on usein lähes yhtä tärkeää kuin tilanteen tarkastaminen. Se voi olla organisaation laillinen velvoite tai tapahtua vapaaehtoisesti organisaation sidosryhmien tietoisuuden lisäämiseksi. Mittaamisen tarkoituksena on myös prioriteettien varmistaminen. Sen lisäksi että tiedetään tarkasteluhetken tilanne, on tärkeää arvioida kuinka kaukana halutut tavoitteet ovat ja varmistaa, että tavoitteisiin pääsemiseksi on tehty ja tullaan tekemään tarvittavia toimenpiteitä.

Tavoitteiden Raynus (2011, s. 136) määrittelee ilmaisevan haluttua tulevaisuuden tilaa. Tavoitteet ovat haasteisiin, kuten asiakkaiden uusiin vaatimuksiin tai resurssien vähentämistarpeeseen vastaamiseen pyrkimistä. Tavoitteita voidaan asettaa kaikille organisaation tasoille strategisesta tasosta yksilötasolle. Seijts (2001, s. 40-41) tiivistää Locken ja Lathamin (1990) tavoiteasetannan teorian keskeisimmän sisällön seuraavasti:

1. Tarkkojen ja haastavien tavoitteiden asettaminen johtaa korkeampaan suorituskykyyn, kuin se ettei tavoitteita asetettaisi ollenkaan tai että tavoitteet olisivat määritelty abstraktilla tasolla
2. Tavoitteiden vaativuustason ja suorituskyvyn välillä on riippuvuussuhde: mitä haastavampi tavoite, sitä korkeampi suorituskyky saavutetaan
3. Palautteen antaminen on välttämätöntä, mutta se ei pelkästään riitä saavuttamaan tavoitteita, jotka vaikuttavat suorituskykyyn
4. Työntekijöiden osallistuminen ja kannustimet vaikuttavat suorituskykyyn vain siinä määrin, kuin ne luovat puitteet ja mahdollistavat sitoutumisen tarkkaan määriteltyihin ja haastaviin tavoitteisiin

Kun pidetään mielessä tulevaisuuden tavoitetila, varmistetaan että organisaatio toimii tavoitteisiin pääsemiseksi ja että toiminnoilla saavutetaan haluttuja tuloksia (Neely et al. 2011, s. 81). Kuten Locken ja Lathamin teorian sekä Neelyn et al. mukaisesti, yksi syy tavoiteasetannalle ja mittaamiselle on kehittymisen edistäminen. Mittaaminen ei itsessään paranna suorituskykyä, mutta edistää

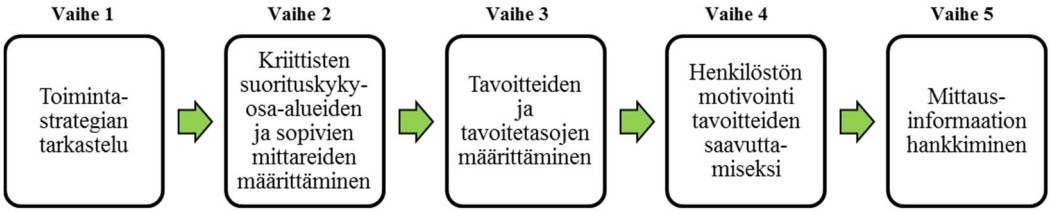
organisaation jäseniä toimimaan tehokkaammin. Kun tiedostetaan halutut tavoitteet, prioriteetit ja mahdolliset palkitsemiset tavoitteiden saavuttamisesta, kehitystä tapahtuu paremmin kuin ilman mittareita.

### 4.1.2 Menetelmien kehittäminen

Thorpen ja Hollowayn (2008, s. 25-26) mukaan kehitettäessä organisaation suorituskyvyn hallintaa täytyy vastata neljään peruskysymykseen. Kysymykset säilyvät samoina organisaatiosta riippumatta, sillä niihin tulee löytää yksilölliset vastaukset organisaation tilanteen mukaisesti. Nämä kysymykset ovat:

1. Mitkä ovat organisaation menestyksen kannalta kriittiset tekijät ja miten näiden osa-alueiden suorituskykyä voidaan mitata ja seurata?
2. Millainen suorituskyky osa-alueilla halutaan saavuttaa ja millaisia tavoitteita saavuttamiseksi asetetaan?
3. Miten (sekä rahallisesti että ei-rahallisesti) suorituskykytavoitteiden saavuttamisesta hyödytään tai mitä haittoja ilmenee, mikäli tavoitteita ei saavuteta?
4. Mitä informaatiota haluttujen osa-alueiden suorituskyvyn seurantaan tarvitaan? Jotta kokemuksista voitaisiin oppia ja organisaation toimintaa mukauttaa aikaisempien kokemusten perusteella.

Kuvassa 8 on esitetty suorituskyvynmittausjärjestelmän kehittämisen vaiheet mukaillen Thorpea ja Hollowayta (2008, s. 28-37). Prosessi on esitetty jakautuvan viiteen päävaiheiseen joita ovat: 1) toimintastrategian tarkastelu, 2) kriittisten suorituskykyosa-alueiden ja sopivien mittareiden määrittäminen, 3) tavoitteiden ja tavoitetasojen määrittäminen, 4) henkilöstön motivointi tavoitteiden saavuttamiseksi ja 5) mittausinformaation hankkiminen.




**Kuva 8.** Suorituskyvynmittausjärjestelmän kehittämisprosessi

Ensimmäiset vaiheet kehitettäessä suorituskyvynmittausjärjestelmää ovat toimintastrategian tarkastelu ja mitattavien suorituskyky osa-alueiden sekä mittareiden määrittäminen. Toimintastrategia määrittelee mihin asioihin organisaation tulee kiinnittää huomioita, jotta se pystyy toimimaan menestyksekkäästi. Suorituskyvynmittausjärjestelmän tulee mitata näiden kriittisten tekijöiden tuloksia lyhyellä ja pitkällä tähtäimellä. (Thorpe & Holloway 2008, s. 28-29) Kaplanin ja Nortonin (1992, s. 72) kehittämä viitekehys tasapainotettu mittaristo (engl. balanced scorecard) auttaa jäsentämään kriittiset suorituskyvyn osa-alueet ja luomaan mittarit niille. Tasapainotetussa mittaristossa on neljä osa-aluetta: taloudellinen näkökulma, asiakasnäkökulma, sisäinen näkökulma sekä innovaatio- ja oppimisnäkökulma. Kaplanin ja Nortonin mukaan organisaation ei tulisi luoda enempää kuin neljä mittaria. Thorpe ja Holloway (2009, s. 29) kuitenkin lisäävät, että sisäisen näkökulman mittareita on hyväksyttävää olla useampikin. Esimerkkejä suorituskykymittareista kullakin osa-alueella on Kaplanin ja Nortonin (1992, s. 72-76) sekä Thorpen ja Hollowayn (2008, s. 29-32) mukaan esitetty taulukossa 3.

**Taulukko 3.** Suorituskykymittareita

| **Näkökulma** | **Mittareita** |
|---|---|
| Taloudellinen<br>*Miltä näytämme osakkaiden silmissä?* | Kassavirta, myynnin kasvu, maksukyky, budjetissa pysyminen |
| Asiakas<br>*Miten asiakkaat näkevät meidät?* | Toimitusaika, laatu, uusien tuotteiden osuus myynnistä |
| Sisäinen<br>*Missä meidän täytyy onnistua?* | Läpimenoaika, laatu, tuottavuus, yksikkökustannukset |
| Innovaatio ja oppiminen<br>*Voimmeko yhä kehittää ja luoda arvoa?* | Työntekijöiden taidot ja asenteet, uusien tuotteiden osuus |

Kun mitattavat suorituskyvyn osa-alueet ja mittarit on valittu, seuraavaksi asetetaan jokaiselle osa-alueelle tavoitteet eli suorituskyvyn taso, joka halutaan saavuttaa (Thorpe & Holloway 2008, s. 32). Jotta tavoitteet olisivat tarkoituksenmukaisia, tulee niiden täyttää seuraavat kriteerit (Raynus 2011, s. 136; Thorpe & Holloway 2008, s. 32):

- määritelty sopivalla tarkkuudella ja mitattavissa,
- olla realistisia ja saavutettavissa,
- välittää vastuuta ja sitoutumista sekä
- olla tavoitteita koskevien hyväksymiä ja vaikutettavissa.

Tavoitteiden asettamisessa voidaan käyttää tietoa menneiden jaksojen toiminnan tuloksista, vertailla miten muut organisaatiot ovat toimineet ja mitä tuloksia muut ovat saavuttaneet sekä huomioida sidosryhmiltä saatavaa informaatiota. Organisaation ulkopuolelta tuleva tieto voi lisätä oikeutusta tiettyihin tavoitteisiin ja tavoitetasoihin, mikä on hyödyksi mikäli ne saavat vastustusta. (Thorpe & Holloway 2008, s. 33)

Tavoitteiden asettamisen jälkeen on löydettävät keinot motivoida henkilöstö työskentelemään niitä kohti. Tavoitteiden saavuttaminen ei onnistu ilman, että niihin sitoudutaan kaikilla organisaation tasoilla. Sitoutumisen onnistumiseksi on tärkeää, että henkilöstö ymmärtää mitä organisaatio on tekemässä, mitä etuja ja hyötyjä tavoitteiden saavuttamisesta saa. Lisäksi on tärkeää varmistaa, että tavoitteet ovat todella niitä koskevien henkilöiden kontrolloitavissa. (Thorpe & Holloway 2008, s. 32)

Suorituskyvynhallintaprosessin viimeinen ja usein melko paljon aikaa vievä vaihe on suorituskykyinformaation hankkiminen. Ylemmän johdon tietojärjestelmään kerättävän strategisen tiedon tulisi:

- määrittää kriittiset menestystekijät ja osakkaiden odotukset,
- dokumentoida niiden seurantaan käytettävät suorituskyvynmittarit,

- määrittää raportointiformaatti ja raportoinnin toistuvuus sekä
- jäsentää informaatiovirrat ja se miten informaatiota voidaan hyödyntää.

Suorituskykyinformaation tarve vaihtelee organisaation hierarkkisilla tasoilla. Alemmilla tasoilla tiedon kerääminen lyhyin aikajaksoin voi olla hyödyllistä, kun taas ylemmän johdon tarpeisiin sopii paremmin tiedon tarkastelu esimerkiksi kuukausittain. Suorituskykyinformaation tarkastelu pidemmän aikajakson kokonaissummana mielekkäällä tavalla voi olla haasteellista, koska sen tulisi huomioida useat prosessit ja asiakkaat. Ylempi johto suosii usein taloudellisin termein ilmaistuja tietoja, mutta niiden lisäksi tarvitaan myös ei-taloudellisessa muodossa olevaa mittausinformaatiota, kuten tietoa laadusta, toimituksen ajallisuudesta tai asiakastyytyväisyydestä. Tällaisen moniulotteisen ympäristön tarpeisiin sopivan tietojärjestelmän suunnittelu ja informaation kokoaminen voi olla haasteellista. (Thorpe & Holloway 2008, s. 36-37)

## 4.2 Tuomioistuinten suorituskyvynmittauksen ja tavoiteasetannan taustalla vaikuttavat tekijät

### 4.2.1 Asiantuntijatyö vaikuttavana tekijänä

Tuomioistuinten suorituskyvynmittaukseen ja tavoiteasetantaan vaikuttaa samanlaisia asioita, kuin asiantuntijatyössä yleisesti. Asiantuntijaorganisaatioiden prosessien suorittaminen ja panosten sekä tuotosten laatu ja määrä vaihtelevat merkittävästi. Tällaisessa muuttuvassa ja monimutkaisessa ympäristössä suorituskyvyn mittaaminen on haasteellista ja aihe on noussut myös tutkimuksen kohteeksi (mm. Nachum 1999; Jääskeläinen & Laihonen 2012; Pekkanen & Niemi 2013). Nachum (1999, s. 922-925) tutki asiantuntijaorganisaation suorituskyvyn mittaamista tuottavuusnäkökulmasta ja teki havainnon ettei asiantuntijaorganisaatioissa suorituskyvynmittauksen asema ei ole samanlainen kuin tuotantoteollisuudessa, koska asiantuntijaorganisaatioissa ei välttämättä ole käytössä juuri asiantuntijatyön seurantaan sopivia mittausmenetelmiä. Mittaamisella on kuitenkin saavutettavissa merkittäviä etuja ja Hollowayn ja

Thorpen (2008, s. 175) mukaan yleisiä syitä laadullisten tekijöiden mittaamiselle voidaan esittää kolme:

1) Raportointi ja noudattaminen: mittausta toteutetaan organisaation sidosryhmien kanssa kommunikointiin, joka voi olla vapaaehtoista tai lain vaatimaa.
2) Henkilöstön käyttäytymisen kontrollointi: mittareita käytetään ihmisten motivointiin ja käyttäytymisen muuttamiseen.
3) Strateginen päätöksenteko ja organisaation oppiminen: mittarit auttavat päätöksentekoa, haastavat strategisia oletuksia ja tukevat jatkuvaa oppimista ja kehittymistä.

Nachumin (1999, s. 922-932) mukaan tuotantoteollisuudessa käytettävät standardoituihin määriin ja muuttumattomiin yksiköihin perustuvat mittarit eivät sovellu sellaisenaan asiantuntijaorganisaation suorituskyvyn mittaamiseen. Asiantuntijaorganisaatioissa henkilöstön tietämys on prosessien pääresurssi ja se toimii sekä panoksena että tuotoksena. Asiantuntijaorganisaation prosessissa henkilöstön tietämyksen kautta muodostuu yksiköllinen ratkaisu tietyn asiakkaan tarpeita varten. Tietämys on hankittu koulutuksessa ja se voidaan liittää tiettyyn asiantuntija-alaan. Asiantuntijoiden yksilölliset eroavaisuudet, kuten kokemus ja koulutus sekä muut henkilökohtaiset tekijät vaikuttavat prosessin suorittamiseen ja tuotokseen. Yksilölliset tekijät vaikuttavat vahvasti myös tuomioistuinten suorituskykyyn ja lainkäyttöhenkilöstön välillä voi esiintyä merkittäviäkin eroja. Nachumin (1999, s. 922-932) mukaan yksilöllisiin tekijöihin liittyvien eroavaisuuksien määrittäminen ja huomioiminen suorituskykymittareissa on vaikeaa. Nachum kuitenkin painottaa, mikäli laatutekijöitä ei huomioida, voivat mittaustulokset olla merkityksettömiä. Myös Pekkanen ja Niemi (2013, s. 609) korostavat, että pelkistettyjen suorituskykymittareiden käyttö voi vääristää organisaation suorituskyvyn todellista tilannetta.

Henkilöstön lisäksi myös asiakkaiden rooli prosessissa on perinteisiä teollisuusorganisaatiota suurempi, sillä asiakkaat eivät ole vain tuotoksen

vastaanottajia, vaan antavat osapanoksen prosessiin. Asiakkaan panoksia ovat muun muassa tämän esittämät ongelmat tai tarpeet, jotka vaikuttavat prosessin kulkuun. Tällaisen moniulotteisen ja vuorovaikutteisen prosessin suorituskyky perustuu yksilöllisten työntekijöiden osaamisen ja tietämyksen soveltamiseen ratkaisun löytämiseksi. Suorituskyvynmittauksen haasteena on löytää kaikki olennaiset tekijät huomioivia menetelmiä. (Nachum 1999, s. 931-932)

Jääskeläisen ja Laihosen (2012, s. 353-360) mukaan asiantuntijatyön yksilöllisyyden ja muuttuvan ympäristön vuoksi suorituskyvyn mittaamista pitäisikin lähestyä yksilötyön tasolta. Tällaisia asiantuntijatyön yksilöllisiä ja laadullisia tekijöitä huomioimaan pyrkiviä subjektiivisia menetelmiä onkin kehitetty. Kuitenkin vaikka Jääskeläisen ja Laihosen mukaan suorituskykyä tulisi mitata yksilötasolla, he pitävät subjektiivisia mittareita kyseenalaisina tulosten perusvaatimusten luotettavuuden, vertailtavuuden ja uskottavuuden kannalta. Nämä mittaamisen ongelmat johtavat usein siihen, ettei subjektiivisia mittareita käytetä.

Seijts (2001, s. 44) on sitä mieltä, että yksilötason tavoiteasetannassa tulisi ensin pohtia millaisessa ympäristössä toimitaan ja määrittää sitten millaiset tavoitteet ovat tarkoitukseen sopivia. Seitjsin mukaan tulosperusteiset tavoitteet toimivat tilanteissa, joissa yksilöillä on olemassa tehtävään vaadittavat kyvyt ja tietämys. Sen sijaan monimutkaisten tehtävien suorittamisessa ja kun yksilöllä ei ole riittävää osaamista, tulisi tavoiteasetannassa keskittyä oppimistavoitteisiin. Tulosperusteiset tavoitteet voivat tällaisessa ympäristössä jopa heikentää suorituskykyä. Molemmissa tilanteissa tavoitteiden tulisi kuitenkin olla riittävän haastavia, jotta niillä olisi positiivista vaikutusta suorituskykyyn.

Jääskeläinen ja Laihonen (2012, s. 360) ovat sitä mieltä, että vaikka asiantuntijatyö on omapiirteistä, samanlaiset suorituskyvynmittauksen periaatteet toimivat monentyyppisissä organisaatioissa eikä asiantuntijaorganisaatio ole tässä poikkeus. Asiaa tulisi Jääskeläisen ja Laihosen mukaan kuitenkin tutkia enemmän. Pekkasen ja Niemen (2013, s. 609-610) mukaan

asiantuntijaorganisaatioiden suorituskykymittareita tulisi kehittää kokonaisvaltaisemmiksi suorituskyvynhallintajärjestelmiksi, joiden tarkoituksena ei ole ainoastaan tuotosten määrän varmistaminen, vaan myös kehittämistä vaativien osa-alueiden esiin nostaminen. Kokonaisvaltaisemmat järjestelmät voisivat kannustaa organisaatioita seuraamaan oma-aloitteisemmin suorituskykytasojaan ja järjestelmästä saatavan informaation avulla havaitsemaan kehittämistä vaativia prosesseja.

### 4.2.2 Julkinen sektori vaikuttavana tekijänä

Julkisen sektorin organisaatioiden, kuten myös tuomioistuinten, haasteena on tuottaa tarvittavat palvelut rajoitetun budjetin puitteissa. Tiukat resurssit johtavat lisääntyvään paineeseen kasvattaa suorituskykyä ja osoittaa sidosryhmille organisaation toiminnan kehitystä sopivilla suorituskykymittareilla. (Jääskeläinen & Lönnqvist 2011, s. 289-290; Steelman et al. 2004, s. 86) Suorituskykymittarit tarjoavat informaatiota moniin julkisen organisaation päätöksentekotilanteisiin, joita Rosen (1993, s. 58-60) mukaan ovat muun muassa seuraavat:

- kapasiteetin hallinta
- resurssien tehokas kohdentaminen
- suorituskyvyn kehittymisen seuranta
- tiedottaminen toiminnasta ja kehityksestä sidosryhmille

Julkisen sektorin organisaation suorituskyvyn mittaamiseen soveltuvien mittareiden kehittäminen on Eliassen ja Kooiman (1993, s. 240-241) mukaan haasteellista. Joitain asioita, kuten laatua, on vaikeaa määrittää, mikä tekee mittaamisesta kiistanalaista. Kokonaisvaltaisilla mittareilla olisi mahdollista seurata useampia suorituskyvyn osa-alueita, mutta toisaalta on vaikeaa arvioida onko laaja-alainen mittaristo taloudellisesti kannattavaa toteuttaa. On myös mietittävä tarkkaan kenen tarpeisiin mittaamista toteutetaan, sillä Wisniewskin ja Stewartin (2004, s. 224) mukaan liian yleispätevät mittarit eivät ole toimivia. Jos yritetään tehdä kaikkien tarpeet huomioivia mittareita, vaarana on, etteivät ne sovi

juuri kenenkään tarpeisiin.

Myös Rantanen et al. (2007) tutkivat suorituskyvyn mittaamista julkisella sektorilla ja tekivät samoja havaintoja kuin Eliassen ja Kooiman sekä Wisniewski ja Stewart. Rantanen et al. (2007, s. 428) mukaan julkisen sektorin suorituskyvynmittaus ja mittausjärjestelmien implementointiprosessit eroavat selvästi yksityisen sektorin teollisuusyritysten käytännöistä. Rantanen et al. tunnistivat suorituskyvyn mittaamiseen liittyvien ongelmien taustalla olevan neljä tekijää ja nämä tekijät sekä niistä aiheutuvat ongelmat on koottu taulukkoon 4.

Yksi vaikuttava tekijä on se, että julkisella sektorilla toimivilla organisaatioilla on useita sidosryhmiä, joilla on ristiriitaisia tarpeita. Tämä voi aiheuttaa mittaamiselle sen ongelman, ettei tiedetä mitä tulisi mitata. Toinen mittaamisongelmia aiheuttava piirre on se, että tuotoksia ja tavoitteita ei välttämättä ole määritelty kunnolla, mikä ilmenee vaikeutena asettaa sopivia tavoitteita. Monet julkiset organisaatiot ovat niin sanotusti yhteisiä ja toisaalta eivät kenenkään omistuksessa, mistä aiheutuu kolmas vaikuttava tekijä omistajan puute. Kun ei tiedetä kenen tulisi olla vastuussa, eri sidosryhmien edustajat vaikuttavat liikaa mittareiden kehittämiseen. Neljäs julkisen sektorin organisaatioiden ominaispiirre on heikot johtamistaidot, sillä usein johtajat valitaan tietyn konkreettisen erityisosaamisen tai tietämyksen eikä johtamistaitojen perusteella. Heikot johtamistaidot voivat aiheuttaa sen, ettei suorituskyvyn mittausprojekteja saada toteutettua onnistuneesti. (Rantanen et al. 2007, s. 428)

**Taulukko 4.** Mittaamisen haasteita julkisella sektorilla (Rantanen et al. 2007, s. 428)

| | **Julkisen organisaation ominaispiirteitä (taustalla olevat tekijät)** | **Suorituskyvynmittauksen haasteita (taustalla olevien tekijöiden aiheuttamia)** |
|---|---|---|
| **Suorituskyvyn-mittausjärjes-telmän suunnitteluun vaikuttavia tekijöitä** | • Useita sidosryhmiä, joilla ristiriitaisia tarpeita<br>• Tuotoksia ja tavoitteita ei ole määritelty | • Vaikeudet selvittää konflikteja tarpeiden välillä (epäselvää mitä tulisi mitata)<br>• Tavoiteasetannan ongelmat (ei tiedetä mitä tulisi tavoitella) |
| **Suorituskyvyn-mittausjärjes-telmän implementoin-tiin vaikuttavia tekijöitä** | • Omistajan puute<br>• Heikot johtamistaidot | • Eri sidosryhmien edustajat vaikuttavat yksittäisten mittareiden kehittämiseen liian yksityiskohtaisella tasolla<br>• Henkilöstö ei ymmärrä mittareiden kehittämisen tarkoitusta<br>• Vastuun jakaminen liian monelle → kukaan ota vastuuta<br>• Henkilöstö ei näe projektin hyötyjä ja vastustavat sitä<br>• Päällekkäiset projektit vievät resursseja mittaristoprojektilta |

Thorpe ja Holloway (2008, s. 228) toteavat julkisen organisaation suorituskyvyn mittaamisen olevan monimutkaista, mutta eivät kuitenkaan pidä mittaamista muista organisaatioista niin paljon poikkeavana, kuin aiemmin on oletettu. Nykyisin suorituskykyinformaatiota kerätään järjestelmällisesti myös julkisissa organisaatioissa, mikä on edesauttanut toimivampien mittareiden kehittämistä. Thorpe ja Holloway kuitenkin lisäävät, että ymmärryksen luominen siitä kuinka kehittyneemmät mittauskäytännöt liittyvät tehokkaampaan johtamiseen, on edelleen haaste tutkimukselle.

## 4.3 Tuomioistuinten suorituskyvynmittaus ja tavoiteasetanta

### 4.3.1 Mittaus ja tavoiteasetanta asiahallinnan kehittämisessä

Tuomioistuinten suorituskyvyn hallintaan ja tavoiteasetantaan liittyy monia ominaispiirteisiä haasteita ja aihe on noussut vähitellen myös tutkimuksen kohteeksi (mm. Flango & Ostrom 1996; Ostrom et al. 2000; Steelman et al. 2004; NCSC 2011; Pekkanen & Niemi 2013). Pekkasen ja Niemen (2013, s. 607-608) mukaan oikeusprosessien suorituskyky ja tehokkuus voidaan määritellä kolmen tekijän 1) päätösten laadun, 2) tuotosten ja 3) ajallisuuden kautta. Tutkiessaan suorituskyvyn kehittämistä tuomioistuimissa ja mittaamiseen liittyviä ansoja Pekkanen ja Niemi tekivät havaintoja näiden kolmen tekijän hallinnasta. Heidän mukaansa tuomioistuinten prosessien ja tuotosten laatua hallitaan sekä mitataan hyvin. Sen sijaan keskeinen prosessien suorituskyvyn mittauksen ja johtamisen haaste on huomioida paremmin myös prosessien ajallisuuteen liittyvät tekijät. Lisäksi tulisi luoda parempi ymmärrys siitä kuinka mittaaminen vaikuttaa suorituskykyyn. Jos käytettään soveltumattomia mittareita ja kommunikoidaan heikosti mittaamisen päämääristä, voi yksittäisiin tavoitteisiin pyrkimisellä olla negatiivisia vaikutuksia kokonaissuorituskykyyn.

Steelman et al. (2004. s. 73-83) mukaan kun neljä asiahallinnan peruselementtiä: johtamistavat, sitoutuminen yhteiseen visioon, kommunikointi ja oppimisympäristö ovat kunnossa, seuraava askel on ottaa käyttöön konkreettisia asiahallintamenetelmiä. Menetelmät käsittävät suorituskyvyn seurannan ja mittaamisen sekä tavoitteiden asettamisen. Näiden avulla saadaan tietoa suorituskyvyn kehityksen suunnasta sekä ilmaistaan sitoutumista toiminnan kehittämiseen. Toteutuneen suorituskyvyn mittaaminen ja vertaaminen asetettuihin tavoitteisiin on välttämätöntä tehokkaan asiahallinnan kannalta. Tuomioistuinten tulisi kerätä suorituskykyinformaatiota tietojärjestelmään ja toteuttaa seurantaa säännöllisesti. Steelman et al. huomauttaa, että seurattava informaatio tulee valita tarkoituksenmukaisesti, jotta vältytään tiedon ylikuormitukselta. Steelman et al. mukaan tuomioistuinten suorituskyvyn

mittauksessa ja seurannassa tulisi kiinnittää huomiota seuraaviin neljään päätyyppiin: 1) vireillä olevien asioiden ikä ja määrä, 2) ratkaistujen asioiden ikä, 3) kuukausittainen ja vuosittainen yhteisdata ja 4) raportit avoimista oikeusasioista. Erityisesti tiedon seuraaminen vireillä olevien asioiden iästä ja määrästä on merkittävää, sillä se antaa kuvan tuomioistuimen työkuormasta ja auttaa ennakoimaan kuinka monen asian käsittely on lähellä viivästymistä.

Hoffmanin ja Malloneyn (2001, s. 34) mukaan tavoitteet luovat oikeusasioiden käsittelylle ja käsittelyvaiheille standardit. Yksi asiahallinnan kehittämiskohde on käsittelyn ajallisuus, jota varten tarvitsee asettaa aikastandardeja. Aikatavoitteiden avulla tuomioistuimet tietävät mitä ne yrittävät saavuttaa, pystyvät seuraamaan suorituskykyään ja näin onnistuvat asianhallinnan kehittämisohjelmissaan paremmin. Steelman et al. (2004, s. 73) korostavat, että aikatavoitteita ei tulisi asettaa lainkäyttöhenkilöstön kokemusten mukaan monimutkaisimpien oikeusasioiden perusteella tai tavoitteiden olla liian helposti saavutettavissa. Sen sijaan tavoitteiden tulisi perustua siihen, mikä on kansalaisille oikeudenmukainen käsittelyaika.

Aikatavoitteiden asettamisen etuna on Steelman et al. (2004, s. 73-83) mukaan henkilöstön motivointi ja johtamisen tehokkuuden mittaaminen sekä kehittäminen. Aikatavoitteita voidaan asettaa käsittelyvaiheille sekä kokonaiskäsittelyajalle. Käsittelyvaiheiden seuraamisella voidaan ajoissa puuttua mahdollisiin ongelmiin ja ehkäistä, ettei käsittely viivästy. Kokonaiskäsittelyaikatavoitteet luovat standardit asianhallinnalle. Käsittelyajat eivät kuitenkaan ole ainoa merkittävä tuomioistuinten suorituskyvyn tavoiteosa-alue, vaan Steelman et al. mukaan seurantaa tulee toteuttaa ja toimintaperiaatteita luoda myös seuraavilla alueilla: asiaruuhkan ja vireillä olevien asioiden määrän hallinta, käsittelyiden lykkäyskäytännöt, oikeudenkäyntikulujen hallinta sekä tasavertaisuuden, oikeudenmukaisuuden ja rehellisyyden ylläpito.

### 4.3.2 Tuomioistuinten erityistarpeet huomioivia menetelmiä

Lainkäyttöasioiden laadun vaihtelun vuoksi prosessien etenemistä on vaikeaa ennustaa ja asioiden käsittelyajat eroavat toisistaan huomattavasti. Steelman et al. (2004, s. 4) esittelee menetelmän (engl. differentiated case management, DCM), joka auttaa huomioimaan laatuerot asioiden käsittelyprosessissa. Menetelmän ansiosta asioita voidaan priorisoida ja monimutkaisiin asioihin kiinnittää enemmän huomioita. Lisäksi luokitusten pohjalta tuomioistuimiin voidaan luoda standardeja, kuten luokkakohtaisia käsittelyaikatavoitteita, jotka parantavat käsittelyprosessien hallintaa. Menetelmän avulla tehty asialuokitus voisi olla esimerkiksi seuraava:

- Luokka 1: asiat, joiden käsittely ei vaadi merkittävää tutkimusta ja käsittely vie vähän aikaa.
- Luokka 2: kiistanalaisuuksia sisältävät asiat, jotka vaativat tuomareiden kokoontumista tai oikeuden kuulemista, mutta muilta osin eivät sisällä suuria monimutkaisuuksia.
- Luokka 3: asiat, jotka vaativat tuomarin laajaa osallistumista esimerkiksi asian koon, osallisten määrän tai laillisen monimutkaisuuden vuoksi.

Toinen tuomioistuinten prosessien suorituskyvyn tarkastelua ja tavoiteasetantaa helpottamaan käytetty menetelmä on työmäärän huomiointiin sovellettu asiakuorman painottamismenetelmä (engl. weighted caseload). Menetelmän tarkoituksena on ratkaista tuomioistuinten suorituskyvyn mittaamisen haasteellisuus, joka johtuu oikeusasioiden työmäärän ja käsittelyyn kuluvan ajan merkittävästä vaihtelusta asiaryhmien ja -tyyppien kesken. Menetelmän avulla pyritään määrittämään kuinka paljon aikaa (työtä) erityyppisten asioiden käsittelyprosessi vaatii. (Flango & Ostrom 1996, s. 19) Menetelmä on ollut pitkään tutkimuksen kohteena ja se on otettu käyttöön useissa oikeuslaitoksissa Yhdysvalloissa. (Flango & Ostrom 1996; Ostrom et al. 2000; Steelman et al. 2004; NCSC 2011) Tuomioistuinten asiakuorman painottamisen hyötyjä ja haasteita Flangon ja Ostromin (1996, s. 19-23) ja Ostrom et al. (2000, s. 3-5)

mukaan on koottu taulukkoon 5.

**Taulukko 5.** Painotetun asiakuorman käytön hyötyjä ja haasteita

| Hyödyt | Haasteet |
|---|---|
| • Vertailtavuus helpottuu<br>• Tarvittavien resurssien arviointi helpottuu<br>• Resursseja voidaan kohdentaa tarkoituksenmukaisemmin | • Tarvittavan informaation kerääminen painokertoimia varten<br>• Painokertoimien päivittäminen<br>• Painokertoimet voivat peittää tehottomuutta<br>• Painokertoimissa käytettävän informaation oikeellisuuden varmistaminen<br>• Vireillä olevien asioiden huomioiminen<br>• Keskimääräisten arvojen käytön mahdollinen soveltumattomuus kaikille oikeuksille ja oikeuskohtaisten tekijöiden huomiointi |

Painotetun asiakuorman etuina ovat resurssin määrän arvioinnin helpottuminen ja resurssien kohdentaminen oikeudenmukaisemmin. Asioiden kappalemääräinen tarkastelu ei anna tietoa todellisesta työmäärästä, mistä johtuen se ei tarjoa toimivaa pohjaa tarvittavan lainkäyttöhenkilöstön määrän arvioimiseen. Tilanteen tarkastelu painotetun asiakuorman avulla helpottaa resurssien määrän arviointia, sillä se voidaan perustaa suoraan arvioituun työmäärän. Painotetun asiakuorman käyttö voi helpottaa myös asioiden kohdentamista lainkäyttöhenkilöstön kesken. (Flango & Ostrom 1996, s. 19-23; Ostrom et al. 2000, s. 3-5)

Painotetun asiakuorman käyttöön liittyy myös haasteita mistä johtuen se ei ole käytössä kaikissa oikeuslaitoksissa. Ensimmäinen haaste on kerätä tarvittava informaatio ja varmistaa sen oikeellisuus. Painokertoimia varten lainkäyttöhenkilöstöltä tarvitaan tietoa asioiden käsittelyyn kuluneesta ajasta, minkä kerääminen voi olla haasteellista. Toinen haaste on painokertoimien

päivittäminen, koska monet tekijät, kuten lakimuutokset, oikeuslaitosten säännösten ja käytäntöjen muuttuminen sekä teknologia vaikuttavat niihin. Painokertoimet voivat myös peittää suorituskyvyn tehottomuutta, mikäli niitä ei ole määritelty tarpeeksi realistisesti. Painokertoimien määrittämisessä käytettävän tiedon hankkimisessa tulisi käyttää yhteneviä menetelmiä, jotta tietoa voitaisiin pitää luotettavana. (Flango & Ostrom 1996, s. 19-23; Ostrom et al. 2000, s. 3-5)

Työkuorman määrässä tulisi myös huomioida vireillä olevat asiat, sillä muuten tuomioistuimille ei kohdisteta tarvittavia resursseja, jotta asiakuormaa saataisiin vähennettyä sopivalle tasolle pääsemiseksi. Lisäksi keskiarvoihin perustuviin painokertoimiin liittyy aina riski, etteivät ne huomioi tarpeeksi mahdollisia tuomioistuinkohtaisia erityispiirteitä. Mikään mittari ei yksinään pysty huomioimaan kaikkia tekijöitä, joten onkin ymmärrettävä, että painotettu asiakuorma toimii perustana päätöksenteolle ja sen lisäksi tarvitaan lisäinformaatiota mahdollisten erityistekijöiden huomioimiseksi. (Flango & Ostrom 1996, s. 19-23; Ostrom et al. 2000, s. 3-5)

## 4.4 Yhteenveto teoriakatsauksesta

Edellisissä kappaleissa (4.1-4.3) esitellyn teoriakatsauksen keskeisimmät asiat on tiivistetty taulukkoon 6. Taulukkoon on koottu asioita, jotka vaikuttavat tuomioistuinten suorituskyvynmittauksessa ja tavoiteasetannassa. Tuomioistuimien suorituskyvyn hallintaa kehitettäessä tulee ensin määrittää keskeiset suorituskyvyn osa-alueet ja löytää osa-alueille sopivat mittarit. Tässä voidaan hyödyntää tuomioistuinten ominaispiirteitä huomioimaan kehitettyjä menetelmiä (DCM ja painotettu asiakuorma). Tuomioistuimien suorituskyvynmittauksessa ja tavoiteasetannassa vaikuttaa kuitenkin myös melko yleispäteviä asioita. Kuten organisaatioissa yleisestikin, erityistä huomiota tulisi kiinnittää siihen, miten mittausjärjestelmä saadaan integroitua osaksi organisaatiota ja kuinka johtamisella voidaan vaikuttaa tavoitteisiin pääsemiseen. Pelkillä mittareilla ei vielä saada kehittymistä aikaan, vaan niitä tulee osata hyödyntää oikein.

**Taulukko 6.** Yhteenveto teoriakatsauksesta

| **Keskeisiä kysymyksiä** | **Mitä voitiin oppia?** |
|---|---|
| Syitä mitata suorituskykyä ja asettaa tavoitteita | • Suorituskyvyn kehittymisen seuranta<br>• Kapasiteetin hallinta ja resurssien tehokas kohdentaminen<br>• Päätöksenteon sekä jatkuvan oppimisen ja kehittymisen tukeminen<br>• Sidosryhmille kommunikointi |
| Tavoitteiden perusvaatimukset | • Määritelty sopivalla tarkkuudella ja mitattavissa<br>• On realistisia ja saavutettavissa<br>• Välittää vastuuta ja sitoutumista<br>• On tavoitteita koskevien hyväksymiä ja vaikutettavissa |
| Suorituskyvyn osa-alueita, joihin tuomioistuinten tulisi kiinnittää huomiota ja mitata | • Päätösten laatu<br>• Ajallisuus: vireillä olevien asioiden ikä ja määrä<br>• Tuotokset ja tuottavuus |
| Tuomioistuinten suorituskyvynmittaukseen ja tavoiteasetantaan liittyviä haasteita | • Suorituskyvyn kokonaisvaltainen hallinta<br>• Mittauskohteiden ja tavoitteiden epäselvyys → mittauksen negatiiviset vaikutukset tuomioistuinten toimintaan<br>• Selkeiden roolien puuttuminen ja vastuun jakaminen sekä henkilöstön sitouttaminen |
| Keinoja päästä yli tuomioistuinten suorituskyvynmittauksen ja tavoiteasetannan haasteista | • Yleisesti: panostaminen johtamistapoihin, yhteiseen visioon sitoutumiseen, kommunikointiin ja oppimisympäristöön<br>• Menetelmiä: DCM ja painotettu asiakuorma |

# 5 HALLINTOTUOMIOISTUINTEN MITTARISTOTYÖRYHMÄN KEHITTÄMISTYÖ

Tässä kappaleessa tarkastellaan hallintotuomioistuinten mittaristotyöryhmän tekemiä ehdotuksia hallintotuomioistuinten asianhallinnan parantamiseksi (mietintö OM 55/2011). Ensin käsitellään hallintotuomioistuinten mittaristotyöryhmän toimeksiannon taustoja. Tämän jälkeen esitellään asioiden käsittelyaikojen seurannan kehittämisprosessia ja työryhmän tuloksia. Tämän jälkeen tarkastellaan työryhmän tekemää ehdotusta hallinto-oikeuksien diaarikaavan mukaisten asianimikkeiden jakamiseksi niiden vaatiman työmäärän perusteella luokkiin A, B, C ja D. Kappaleessa esitellään työmäärää kuvaavan mittariston taustoja ja mittariston valmisteluprosessin etenemistä. Lopuksi on koottu mittaristosta tässä tutkielmassa tarkasteltava versio luokitteluineen ja luokkien välisine painokertoimineen.

## 5.1 Toimeksiannon taustat

Hallintotuomioistuinten toimintaa on tarve kehittää siten, että käsittelyaikoja pystyttäisiin lyhentämään ja tuottavuutta parantamaan. Näihin tavoitteisiin pääsemiseksi oikeusministeriö asetti 15.8.2009 valmistelevan mittaristotyöryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää käsittelyn seurantaa ja työmäärää koskevien mittaristojen tarvetta sekä luoda suuntaviivoja varsinaisen mittaristotyöryhmän perustamiseksi. Valmisteleva mittaristotyöryhmä päätti työnsä 26.1.2010 ja ehdotti asianhallintajärjestelmää kehitettävän siten, että vireillä olevien asioiden käsittelyaikoja pystyttäisiin seuraamaan käsittelyvaiheittain ja kokonaisuutena. Asianhallintajärjestelmässä tulisi näkyä asioiden kiireellisyysjärjestys, tavoitekäsittelyajat sekä vaativuusluokitus ja järjestelmään tulisi luoda määräajan lähestymisestä hälyttävä ilmoitus. Työryhmä teki myös esityksen asioiden vaativuusluokituksen laatimiseksi. Työryhmän esityksen mukaisesti asianhallintajärjestelmään tarvitaan työmäärän huomioiva mittaristo, jonka avulla eri asiaryhmien välistä työmäärää voitaisiin arvioida. Mittaristo auttaisi kohdentamaan resursseja ja työmäärää oikeudenmukaisemmin

hallintotuomioistuinten sisällä ja eri hallintuomioistuinten välillä. (HVMT 2010, s. 5)

Korkeimman hallinto-oikeuden esityksestä oikeusministeriö asetti 2.7.2010 hallintotuomioistuinten varsinaisen mittaristotyöryhmän. Työryhmälle asetettiin kolme tehtävää, jotka olivat:

1) Suunnitella muutokset korkeimman hallinto-oikeuden ja hallinto-oikeuksien asianhallintajärjestelmiin siten, että asioiden käsittelyaikoja voidaan tuomioistuimissa seurata asteittain, vaiheittain ja kumulatiivisesti sekä suunnitella asianhallintajärjestelmiin hälytysjärjestelmä asioiden käsittelyn viivästymisen estämiseksi.
2) Laatia ehdotus eri asiaryhmien vaatimaa työmäärää kuvaaviksi mittareiksi.
3) Arvioida sähköisen lainkäyttömenettelyn hyödyntämistä hallintotuomioistuimissa.

Työryhmän tehtävät rajattiin koskemaan korkeinta hallinto-oikeutta ja alueellisia hallinto-oikeuksia. Mittaristotyöryhmä laati ehdotuksensa ja luovutti mietintönsä oikeusministeriölle 12.12.2011. (HMT 2011, s.11-12)

## 5.2 Asioiden käsittelyaikojen seurannan kehittäminen

Vuodesta 2006 alkaen oikeusministeriö on tehnyt yhteistyötä Lappeenrannan teknillisen yliopiston kanssa koskien tuomioistuintoiminnan kehittämistä ja tehostamista. Tuomioistuimissa toteutettiin niin sanottuja logistiikkaprojekteja, joissa pyrittiin kehittämään asioiden läpivirtausta ja kehittämään asioiden kokonaisvaltaista elinkaarisuunnittelua. Ensimmäinen logistiikkaprojekti toteutettiin Helsingin hovioikeudessa (2006) ja se keskittyi erityisesti asioiden varhaiseen haltuunottoon ja kokonaisvaltaiseen prosessinhallintaan. Toinen vastaava projekti toteutettiin vakuutusoikeudessa (2008) ja kolmas Helsingin käräjäoikeudessa (2010). Vakuutusoikeuden logistiikkaprojektin tuloksena muodostui asianhallintaa parantava hälytysjärjestelmä, jonka avulla asioiden

vaiheiden etenemistä voidaan seurata tarkemmin ja havaita mahdolliset viivästymiset ennalta määritellyistä tavoiteajoista mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Työn suunnittelu ja juttukannan hallinta ovat helpottuneet järjestelmän käyttöönoton myötä. (HMT 2011, s. 15-16)

Vuonna 2011 perustettiin mittaristotyöryhmän työn yhteydessä logistiikkaprojektit korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja Helsingin hallinto-oikeuteen. Projektit toteutetaan yhteistyössä Lappeenrannan teknillisen yliopiston ja oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen kanssa. Logistiikkaprojektit aloitettiin vuoden 2011 alussa ja ne kestävät vuoden 2013 loppuun. Logistiikkaprojektien tavoitteena on kehittää asioiden käsittelyä ja käsittelyn seurantaa muissa tuomioistuimissa toteutettujen logistiikkaprojektien tuomien kokemusten ja asianhallintajärjestelmän muutosten pohjalta. (HMT 2011, s. 16-18)

Logistiikkaprojektin yhteydessä marraskuussa 2011 korkeimman hallinto-oikeuden ja Helsingin hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmiin otettiin käyttöön hälytysjärjestelmät, jotka mahdollistavat asioiden käsittelyn yksityiskohtaisen seurannan. Järjestelmä hälyttää, mikäli käsittelyaika ylittää ennalta määritellyn tavoiteajan. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa seurantaa voidaan toteuttaa asian koko elinkaaren ajan. Korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyaikatavoitteet ja hälytysrajat muodostettiin jakamalla asiat neljään luokkaan, joita ovat:

- luokka 1: erityisen kiireelliset asiat
- luokka 2: kiireelliset asiat
- luokka 3: muut asiat
- luokka 4: valituslupahakemukset.

Luokan 1 asiat ovat yksittäisiä ennalta määriteltyjä asianimikkeitä, jotka luonteensa vuoksi vaativat erityisen kiireellistä käsittelyä, esimerkiksi mielenterveys- ja turvapaikka-asiat. Jos valituslupahakemuksia (luokka 4) ei hylätä, asia siirtyy sisältönsä perusteella luokkaan 1, 2 tai 3. Luokille on lisäksi

määritelty kolme seurattavaa käsittelyvaihetta, joita ovat: 1. asia siirretty esittelijälle, 2. asia esitelty ja 3. ratkaisu on annettu. Jokaiselle vaiheelle on määritelty kaksiportaiset käsittelyn tavoiteajat, joiden ylittämisestä järjestelmä hälyttää. Lisäksi järjestelmä huomioi asian käsittelyn koko elinkaareen ja hälyttää mikäli pohjapäätöksestä kulunut käsittelyaika on ylittänyt kaksi ja puoli vuotta. Tässä tapauksessa asia siirtyy yhden kiireellisyysluokan ylöspäin. (HMT 2011, s. 16-17)

Helsingin hallinto-oikeudessa asiat jaettiin kuuteen kiireellisyysluokkaan ja niitä seurataan siitä lähtien kun ne saapuvat hallinto-oikeuteen. Poikkeuksena ovat veroasiat, joiden seuranta alkaa kun asia on laitettu vireille verotoimistossa. Järjestelmä mahdollistaa asioiden käsittelyn paremman suunnittelun sekä seurannan, mikä auttaa ehkäisemään aiheettomia viivästymisiä. Järjestelmä sisältää kuusi käsittelyn etenemisen viivästymiseen perustuvaa hälytystä (HMT 2011, s. 18):

- Hälytys 1: esivalmistelua ei ole aloitettu 30 päivän kuluessa asian vireille tulosta
- Hälytys 2: asiaa ei ole siirretty esittelijälle asiaryhmästä riippuen 45-360 vuorokauden kuluessa asian vireille tulosta
- Hälytys 3 ja 4: asiaa ei ole ratkaistu asiaryhmästä riippuen 45-360 vuorokauden kuluttua asian vireille tulosta
- Hälytys 5: päätöstä ei ole lähetetty asiaryhmästä riippuen 15-30 päivän kuluessa esittelystä
- Hälytys 6: asialle on päivitetty kiireellinen erityisperuste (esimerkiksi uusi käsittely) eikä sitä ole ratkaistu 90 päivässä.

Logistiikkaprojektien tuloksia tulee seurata jatkuvasti ja kehittää käytössä ilmenneiden asioiden perusteella. Helsingin hallinto-oikeudessa toteutettu projekti toimii hallinto-oikeuksien osalta asianhallintajärjestelmän käyttöönoton pilottiprojektina ja järjestelmää tulee kehittää yhteistyössä muiden hallinto-oikeuksien kanssa. Helsingissä käyttöönotetun järjestelmän on tarkoitus toimia

pohjana muille hallintotuomioistuimille ja kukin tuomioistuin voi mukauttaa järjestelmän vastaamaan omia tarpeitaan. Mittaristotyöryhmä suosittelee, että asioiden käsittelyn seuranta- ja hälytysjärjestelmä otetaan mahdollisimman pian käyttöön kaikissa hallintotuomioistuimissa. (HMT 2011, s. 19)

### 5.3 Asioiden työmäärää kuvaavan mittariston kehittäminen

Tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden työmäärä voi vaihdella 10 minuutista useisiin kuukausiin, mikä on haaste tuomioistuinten työmäärän mittaamiselle ja tavoitteiden asettamiselle. Mittausta ei voida toteuttaa oikeellisesti perustuen vain saapuneiden, vireillä olevien tai ratkaistujen asioiden lukumäärään, vaan mittariston tulisi huomioida asioiden vaatima todellinen työmäärä. Tämän haasteen selvittämiseksi korkeimman hallinto-oikeuden aloitteesta asetettu (2.7.2010) hallintotuomioistuinten mittaristotyöryhmä on laatinut ehdotuksen asioiden työmäärää kuvaavasta mittaristosta, jossa tuomioistuinten diaarikaavan mukaiset asianimikkeet (286 kpl) on jaettu työmäärän perusteella luokkiin A-D. (HMT. 2011, s. 21-32)

Työmäärämittariston valmistelussa kuultiin hallinto-tuomioistuimia useissa eri vaiheissa, jotta asianimikkeiden sijoittuminen eri työmääräluokkiin vastaisi lainkäyttöhenkilöiden käsityksiä asioiden vaatimasta työmäärästä mahdollisimman hyvin. Valmistelevan mittaristotyöryhmän ehdotuksen mukaisesti mittaristotyöryhmä teki kyselyn hallinto-oikeuksien henkilöstölle. Kyselyyn tuli 288 vastausta ja vastausprosentti oli yli 90 %. (HMT 2011, s.21-22)

Kyselyä varten jokainen hallinto-oikeus nimesi vastaajiksi yhden puheenjohtajan, esittelijän sekä lainkäyttöä koskevia tehtäviä hoitavan sihteerin jokaisen pääasiaryhmän (valtio-oikeus ja yleishallinto, itsehallinto, ulkomaalaisasiat, rakentaminen, ympäristö, sosiaali- ja terveydenhuolto, taloudellinen toiminta, verot sekä muut asiat) osalta. Sama henkilö pystyi vastaamaan myös useamman pääasiaryhmän osalta. Kysely päädyttiin kohdistamaan vain osalle henkilöstöä, sillä kyselyn laajuus ja yksityiskohtaisuus huomioiden, kyselyä ei ollut

asianmukaista osoittaa hallinto-oikeuksien koko henkilöstölle. Kyselyssä vastaajia pyydettiin arvioimaan eri asianimikkeisiin kuuluvien asioiden vaatimaa keskimääräistä työmäärää. Työmäärää tuli arvioida niiden käsittelyvaiheiden osalta, joita vastaaja asemansa puolesta suoritti. Käsittelyvaiheet oli jaettu kyselyssä 10 vaiheeseen:

1) kuulemistoimenpiteet
2) kirjallinen valmistelu
3) suullisen käsittelyn valmistelu
4) katselmuksen tai tarkastuksen valmistelu
5) suullisen käsittelyn toimittaminen
6) katselmuksen tai tarkastuksen toimittaminen
7) istuntokäsittely eli asian ratkaisuvaihe
8) lainkäyttötoimintaan kuuluva päätösasiakirjan viimeistely
9) valmiin päätöksen käsittely
10) tiedotus ja julkaisutoimenpiteet.

Jokaiselle vaiheelle oli määritelty viisi ajankäyttöä kuvaavaa vastausvaihtoehtoa (esimerkiksi ”alle 15 minuuttia” tai ”yli 2 tuntia”). Mikäli vastaaja valitsi suurimman ajankäyttöä kuvaavan vaihtoehdon, pyydettiin vastaajaa perustelemaan valintaa sanallisesti. Sanallisesti oli myös mahdollista esittää muita huomioita ajankäytöstä. (HMT 2011, s.21-22)

Kyselyn vastausten perusteella hallinto-oikeuksien diaarikaavan mukaisille asianimikkeille tehtiin alustava luokitus. Kirjalliseen valmisteluun kuluvan ajan arvioitiin kuvaavan luotettavimmin asian vaatimaa työmäärää, joten tämän vaiheen työmääräarvion perusteella asianimikkeille annettiin työläyttä koskeva pistearvo. Asianimikkeet järjestettiin pistearvon mukaiseen järjestykseen ja jaettiin työläyden perusteella neljään luokkaan prosenttiosuuksien mukaisesti (15, 35, 35 ja 15 %). Vähiten ja eniten työläisiin luokkiin sijoitettiin vähemmän asianimikkeitä. Tämän jälkeen hallinto-oikeudet saivat esittää näkemyksensä alustavasta luokittelusta. Yleisesti alustavaa luokitusta pidettiin oikeansuuntaisena

ja merkitsevän parannusta nykyiseen tilanteeseen hallinto-oikeuksien työmäärän arvioimisessa ja resurssien kohdentamisessa. Moni hallinto-oikeus kuitenkin esitti, että luokkia tulisi olla enemmän ja että ei ollut perusteltua jakaa luokkia tiettyjen prosenttiosuuksien perusteella. (HMT 2011, s.23-25)

Palautteen perusteella yksilöitiin useita asianimikkeitä, joiden luokitusta vaihdettiin. Mittariston valmistelussa pidettiin tärkeänä, että jokaisen asianimikkeen työmäärä näkyy suoraana mittaristosta. Näin ollen työryhmä ei katsonut tarpeelliseksi lisätä mittaristoon järjestelmää, joka huomioisi yksittäiset työmäärää lisäävät tekijät, kuten suullisen käsittelyn tai esittelykielen. Alustavasta luokittelusta saadun palautteen perusteella pyrittiin tunnistamaan enemmän työtä vaativat nimikkeet ja arvioimaan niiden luokitusta uudelleen. Vaikka moni hallinto-oikeus esitti, että työmäärä kuvaavia luokkia tulisi olla enemmän, mittariston käyttötarkoitus huomioiden mittaristotyöryhmä arvioi neljän luokan riittävän. Lisäksi luokille annettiin numeroiden sijaan kirjaimet A, B, C ja D, koska luokan numeron ei ollut tarkoitus kuvata luokan vaatimaa työmäärää suhteessa toisiin luokkiin. Myös prosenttiosuuksiin perustuvasta luokittelusta luovuttiin, sillä mittariston käyttötarkoitus ei edellytä luokkien jakautumista tietyissä suhteissa. Tämä muutos näkyi siten, että työläimpiä (D) ja vähiten työläitä (A) asioita kuvaavien luokkien sisältämien asianimikkeiden määrä väheni, C-luokka kasvoi ja B-luokka pysyi lähes ennallaan. (HMT 2011, s.24-26)

Mittaristotyöryhmä valmisteli palautteen perusteella ehdotuksen hallintotuomioistuinten mittaristosta. Korkein hallinto-oikeus, kuusi hallinto-oikeutta sekä oikeusministeriö antoivat lausunnon ehdotuksesta. Suurin osa piti mittaristoa oikeansuuntaisena ja sopivan käyttötarkoitukseensa. Vaasan hallinto-oikeuden mielipide poikkesi muista vastaajista ja se ei pitänyt mittaristoa oikeansuuntaisena eikä katsonut sen soveltuvan edes suuntaa antavaksi apuvälineeksi. Mittaristo ei Vaasan hallinto-oikeuden mukaan huomioi riittävästi sen erityistilannetta ainoana ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaisia asioita käsittelevänä hallinto-oikeutena. Vaasan hallinto-oikeus katsoi asiaryhmien jaottelun A-D -luokkiin olevan oikeansuuntainen. (HMT 2011, s.26-27)

Mittaristotyöryhmän mietinnön (OM 55/2011) mittaristoehdotuksen perusteella oikeusministeriö pyysi hallinto-oikeuksia toimittamaan ehdotuksensa työmääräluokkien välisiksi painokertoimiksi. Helsingin, Hämeenlinnan, Oulun, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet antoivat ehdotuksensa painokertoimiksi. Kuopion hallinto-oikeus jätti asian myöhemmin arvioitavaksi ja rakenneuudistuksen kohteena olevat hallinto-oikeudet Kouvola ja Rovaniemi eivät katsoneet tarpeelliseksi antaa arviotaan painokertoimista. (Pitkäranta 2013)

Jokainen hallinto-oikeus sai suorittaa painokertoimien valitsemisen parhaaksi katsomallaan menetelmällä. Helsingin hallinto-oikeus määritteli painokertoimet jaoston puheenjohtajien kokemusperäisen arvioinnin, esittelijöiden tekemän työmäärän sekä esittelijöiden haastattelujen perusteella. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden määrittelyn tekivät jaoton puheenjohtajat projektityönä ja se perustui kokemusperäiseen sekä tilastotietoon. Oulun hallinto-oikeudessa painokertoimet muodostuivat esittelijöille ja esittelijäjäsenille laaditun kyselytutkimuksen perusteella. Turun hallinto-oikeuden vastaus perustui arvioon, joka oli tehty jaostoille tehdyn kyselyn perusteella. Vaasan hallinto-oikeuden arvio perustui esittelijöiden keskimääräiseen työmäärään. Painokertoimissa ei kuitenkaan huomioitu huomattavan laajoja ja työläitä juttuja, sillä niiden työmäärä voidaan arvioida ja huomioida erikseen tulosneuvotteluissa. (Pitkäranta 2013) Hallinto-oikeuksien antamien vastausten perusteella tehtiin lopullisen päätös luokkien välisistä painokertoimista.

Ehdotetussa mittaristossa asianimikkeet on jaettu neljään luokkaan siten, että A-luokkaan kuuluvat vähiten työläät ja D-luokkaan kaikkein työläimmät asianimikkeet. Luokitus on tehty erikseen korkeimman hallinto-oikeuden ja hallinto-oikeuksien osalta. Asianimikkeiden jakautuminen eri luokkiin perustuu siihen, että A- ja D-luokkien nimikkeet ovat sellaisia, jotka työmäärältään voidaan selvästi erottaa muista. Tästä johtuen A- ja D-luokkiin kuuluu B- ja C-luokkia vähemmän asianimikkeitä, vaikka luokkia ei muodostettukaan prosentuaalisten rajojen perusteella. (HMT 2011, s. 24-25) Taulukoon 7 on koottu työmääräluokkien määritelmät, luokkien väliset painokertoimet sekä luokkien

sisältämien asianimikkeiden osuus kaikista nimikkeistä (286 kpl).

**Taulukko 7.** Mittariston työmääräluokat (HMT 2011, s. 30-31; Pitkäranta 2013)

| Luokka ja painokerroin | Määritelmä | Osuus HaO/KHO |
|---|---|---|
| **A/ 0,3** | Vähiten työläät asiat: asioita voidaan luonnehtia rutiiniasioiksi, joihin ei yleensä liity oikeudellista pohdintaa edellyttäviä ongelmia. | 5% /5 % |
| **B/ 1,0** | Keskimääräistä vähemmän työläät asiat: asioita, jotka tyypillisesti edellyttävät jonkin verran tosiseikkojen selvittämistä ja/tai oikeudellista pohdintaa, mutta joissa ratkaistava kysymys on usein verraten selkeästi yksilöityvä. | 33 % /31 % |
| **C/ 2,5** | Keskimääräistä työläämmät asiat: asiat edellyttävät yleensä selkeästi enemmän tosiseikkojen selvittämistä ja/tai oikeudellista pohdintaa, ja näissä asioissa työmäärää voivat lisätä esimerkiksi Euroopan unionin oikeuden soveltamiseen liittyvät kysymykset. | 52 % /53 % |
| **D/ 5,0** | Työläimmät asiat: muodostaa varsin heterogeenisen ryhmän ja sisältää työmäärältään selkeästi muista luokista poikkeavia asioita. Tämän luokan mukaiset asiat edellyttävät lähes aina merkittävää tosiseikkojen selvittämistä ja sisältävät laajoja oikeudellista pohdintaa edellyttäviä ongelmia. Näissä asioissa oikeudenkäyntiaineisto on tyypillisesti myös muiden luokkien mukaisia asioita huomattavasti laajempi. | 10 % /11 % |

Työryhmä suosittelee mittariston käyttöönottamista ehdotetussa muodossa ja sen integroimista osaksi hallintotuomioistuinten asianhallintajärjestelmiä. Mittariston on tarkoitus kuvata asianimikkeiden keskimääräisesti vaatimaa työmäärää ja sitä voidaan käyttää esimerkiksi eri asiaryhmien, henkilöstöryhmien tai hallinto-oikeuksien väliseen työmäärävertailuun. Mittaristoa tulee ennen riittävää kokemusta soveltaa laajempien kokonaisuuksien tarkasteluun, kuten työmäärän yleisen tason kehittymiseen yhden hallintotuomioistuimen sisällä sekä niiden

välillä. Mittaristo ei sovellu yksittäisen asian absoluuttisen työmäärän tarkasteluun, sillä tarvittavaa empiiristä seurantatutkimusta yksittäisten asioiden kuormittavuudesta ei ole tehty. Mittaristo voi kuitenkin helpottaa mahdollisia tulevia seurantatutkimuksia ja toimia pohjana niille. (HMT 2011, s. 30-32)

# 6 ASIOIDEN TYÖMÄÄRÄPAINOTUKSEN VAIKUTUKSET SUORITUSKYVYN TUNNUSLUKUIHIN

Tässä kappaleessa tarkastellaan miten asioiden työmääräpainotus vaikuttaa vertailtaessa hallinto-oikeuksien tuottavuutta, resurssisuhdetta sekä ratkaisusuhdetta. Jotta asioiden laadun ja määrän vuosittaiset vaihtelut eivät vaikuttaisi tutkimuksen tuloksiin, tarkastellaan hallinto-oikeuksien toimintaa kumulatiivisesti neljän vuoden ajalta vuosina 2009-2012. Aluksi esitellään tutkimuksen laskennallinen viitekehys. Tämän jälkeen esitellään hallinto-oikeuksien tilanne ennen työmääräpainotusta ja sitten työmääräpainotuksen jälkeen. Liitteissä 1 ja 2 on esitetty tarkemmat laskelmat ja käytetyt tiedot.

## 6.1 Tutkimuksen laskennallinen viitekehys

Tämän tutkimuksen laskennalliset analyysit perustuvat kolmeen eri tekijään: tuottavuuteen (TUTA), resurssisuhteeseen (RESU) ja ratkaisusuhteeseen (RASU). Tuottavuus kuvaa hallinto-oikeuksien kykyä ratkaista asioita yhtä henkilötyövuotta kohti. Henkilötyövuodet sisältävät koko lainkäyttöhenkilöstön eli tuomarit, esittelijät sekä muun henkilöstön. Resurssisuhde kuvaa sitä miten paljon hallinto-oikeuksilla on käytössä henkilöstöresursseja saapuvia asioita kohden. Ratkaisusuhde kuvaa sitä miten paljon asioita ratkaistaan suhteessa saapuviin. Kun ratkaisusuhde on yli 100 %, saadaan vireillä olevien määrää laskettua ja kun se on alle 100 % vireillä olevien määrä kasvaa. Ratkaisusuhde on tuottavuuden ja resurssisuhteen tulo eli siihen voidaan vaikuttaa joko tuottavuuden tai resurssien muutoksella. Tuottavuuden, resurssisuhteen ja ratkaisusuhteen laskentakaavat ja väliset yhteydet on esitetty alla olevissa kaavoissa (1-4):

$$TUTA = \frac{ratkaistut}{henkilötyövuodet\ (htv)} \tag{1}$$

$$RESU = \frac{henkilötyövuodet\ (htv)}{saapuneet} \tag{2}$$

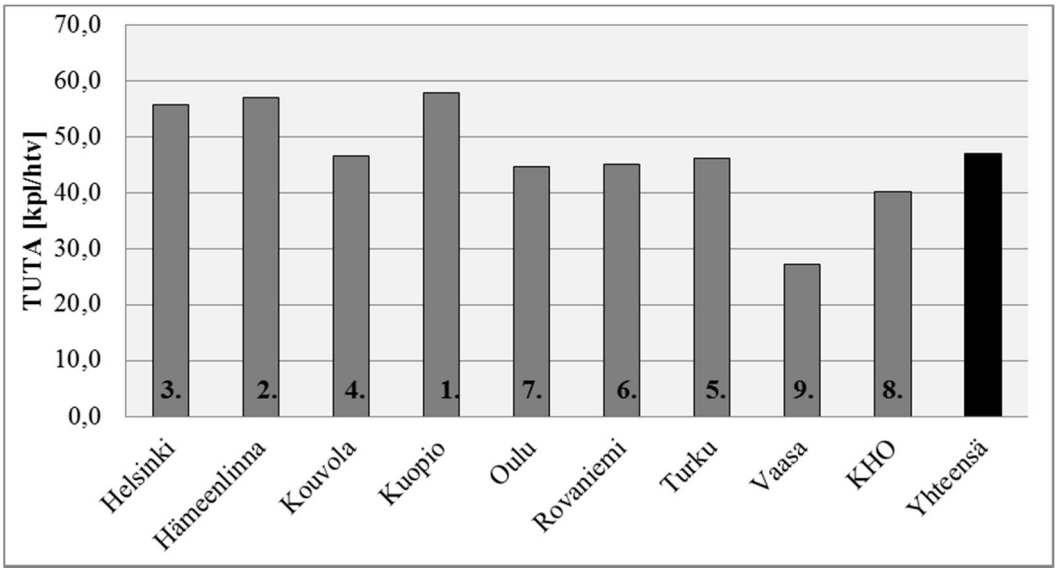
$$RASU = \frac{ratkaistut}{saapuneet} * 100\,\% \quad (3)$$

$$RASU = TUTA * RESU \quad (4)$$

## 6.2 Hallinto-oikeuksien suorituskyky ennen työmääräpainotusta

### 6.2.1 Tuottavuus

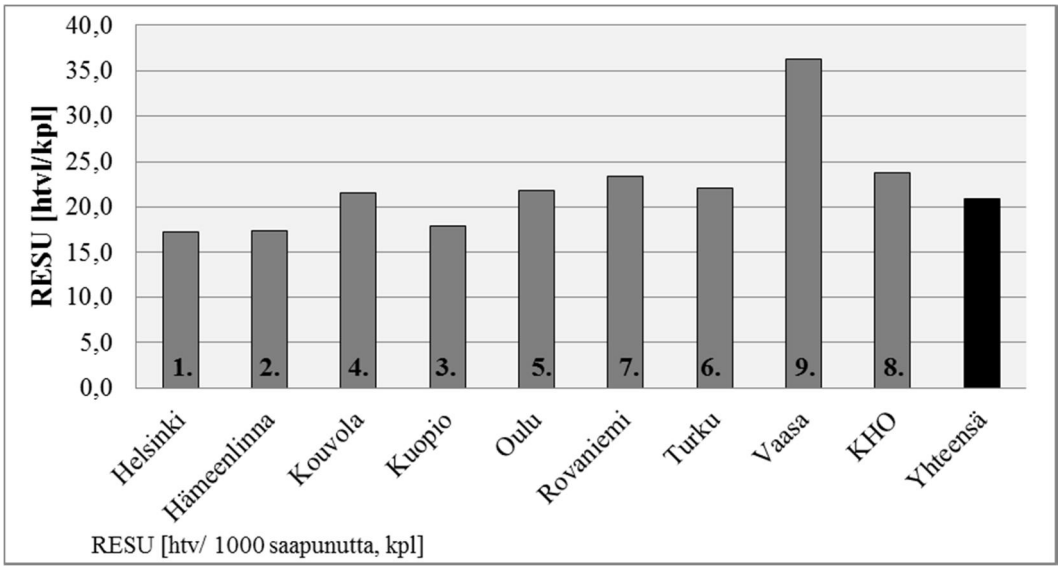
Seuraavaksi tutkitaan hallinto-oikeuksien tuottavuuksia ja niissä esiintyviä eroja. Laskelmien tulokset hallinto-oikeuksien kumulatiivisista tuottavuuksista on koottu kuvaan 9. Kuvaan on lisäksi merkitty numeroin hallinto-oikeuksien tuottavuussija suhteessa toisiin hallinto-oikeuksiin. Korkeinta tuottavuutta kuvaa 1. sija ja alhaisinta 9. sija. Hallinto-oikeuksien kokonaistuottavuus vuosien 2009-2012 aikana oli 47,0 kpl/htv. Korkein tuottavuus (58,0 kpl/htv) oli Kuopion hallinto-oikeudella ja alhaisin (27,4 kpl/htv) tuottavuus Vaasan hallinto-oikeudella. Eroa korkeimman ja alhaisimman tuottavuuden välillä on 53 %:a. Jos Vaasan hallinto-oikeutta ja korkeinta hallinto-oikeutta ei huomioida, ero korkeimman ja alhaisimman välillä on 23 %:a. Tällöin alhaisin (44,8 kpl/htv) tuottavuus on Oulun hallinto-oikeudella. Hallinto-oikeudet jakautuvat tuottavuudessa karkeasti kahteen ryhmään: korkeimmat tuottavuudet ovat Helsingin, Hämeenlinnan ja Kuopion hallinto-oikeuksilla ja alhaisemmat Kouvolan, Oulun, Rovaniemen ja Turun hallinto-oikeuksilla sekä Korkeimmalla hallinto-oikeudella. Vaasan hallinto-oikeus erottuu alhaisella tuottavuudellaan selvästi muista hallinto-oikeuksista.




**Kuva 9.** Hallinto-oikeuksien kumulatiivinen tuottavuus ennen työmääräpainotusta

### 6.2.2 Resurssisuhde

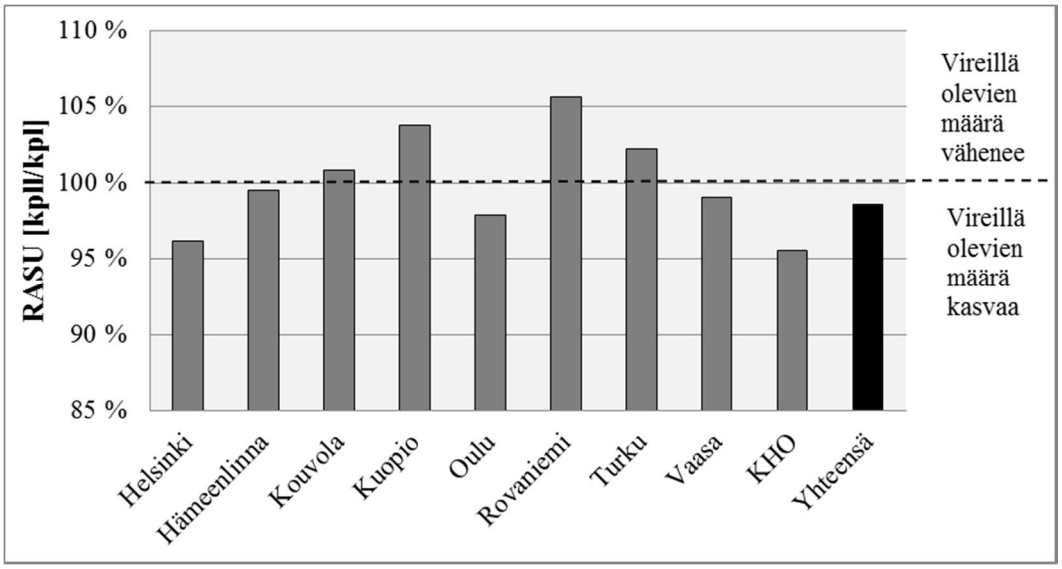
Tutkitaan hallinto-oikeuksien resurssisuhteita neljän vuoden ajanjaksolta. Kuvassa 10 on esitetty laskelmien tulokset ja resurssisuhde on esitetty 1000 saapuvaa asiaa kohden. Lisäksi kuvaan on merkitty resurssisuhteiden vertailu hallinto-oikeuksien kesken siten, että 1. on alhaisin resurssisuhde ja 9. korkein resurssisuhde. Kaikkien hallinto-oikeuksien kokonaisresurssisuhde vuosina 2009-2012 oli 21 henkilötyövuotta 1000 saapunutta asiaa kohden. Alhaisin (17,2) resurssisuhde oli Helsingin hallinto-oikeudella ja korkein (36,2) Vaasan hallinto-oikeudella ja eroa näiden välillä on 52 %:a. Jos Vaasan hallinto-oikeutta ja korkeinta hallinto-oikeutta ei huomioida, ero korkeimman ja alhaisimman välillä on 26 %:a. Tällöin korkein (23,4) resurssisuhde on Rovaniemen hallinto-oikeudella. Kuten tuottavuusvertailussakin, voidaan hallinto-oikeudet jakaa karkeasti kahteen ryhmään: alhaisimmat resurssisuhteet ovat Helsingin, Hämeenlinnan ja Kuopion hallinto-oikeuksilla ja korkeimmat Kouvolan, Oulun, Rovaniemen ja Turun hallinto-oikeuksilla sekä korkeimmalla hallinto-oikeudella. Vaasan hallinto-oikeudella on muita huomattavasti korkeampi resurssisuhde.




**Kuva 10.** Hallinto-oikeuksien kumulatiivinen resurssisuhde ennen työmääräpainotusta

### 6.2.3 Ratkaisusuhde

Tarkastellaan seuraavaksi hallinto-oikeuksien kykyä hallita saapuvaa asiakuormaa ratkaisusuhteen avulla. Kuvassa 11 on esitetty hallinto-oikeuksien kumulatiivisesti (2009-2012) lasketut ratkaisusuhteet. Mitä korkeampi pylväs on ja mitä enemmän se on 100 %:n rajan yläpuolella, sitä enemmän vireillä ollutta asiakuormaa on saatu pienennettyä. Kokonaisuudessaan ratkaisusuhde jäi hieman alle 100 %:n, joten vireillä olevien määrä on tämän perusteella kasvanut tarkasteluajanjaksolla. Voimakkaimmin vireillä olevaa asiakuormaa on saanut vähennettyä Rovaniemi (106 %) ja eniten vireillä olevien määrä on kasvanut Helsingissä ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

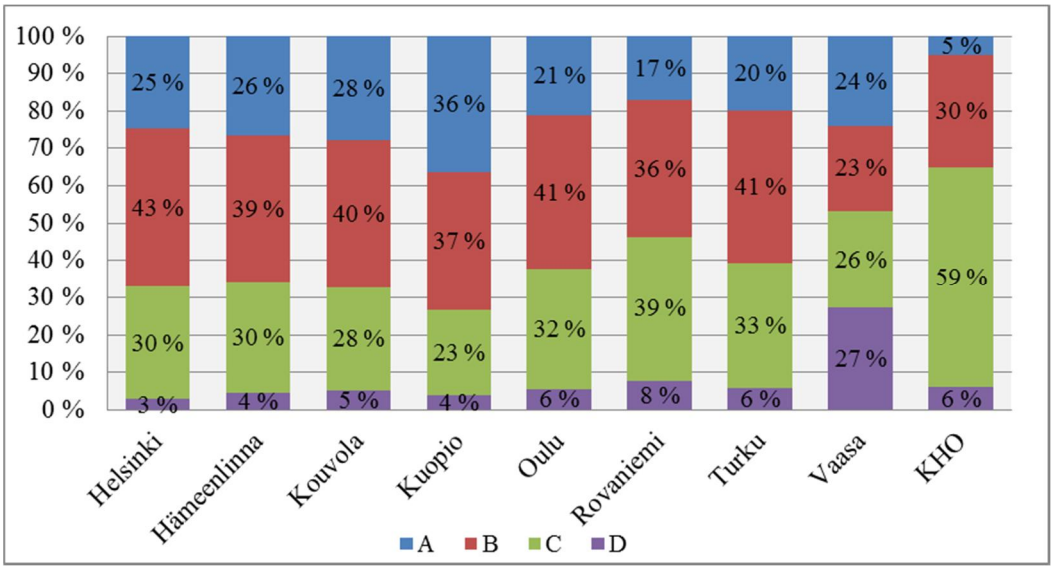



**Kuva 11.** Hallinto-oikeuksien kumulatiivinen ratkaisusuhde ennen työmääräpainotusta

## 6.3 Hallinto-oikeuksien suorituskyky työmääräpainotuksen jälkeen

### 6.3.1 Hallinto-oikeuksien asiaprofiilit työmäärän mukaisesti

Hallinto-oikeuksiin saapuu erilaatuisia asioita ja tämä on pyritty huomioimaan tavoiteasetannassa ja seurannassa (TK 2011, s. 33). Kuitenkaan ennen työmäärää kuvaavaa luokittelua tarkkaa tietoa eroista ei ole ollut ja eri hallinto-oikeuksien toimintaa on ollut vaikeaa vertailla keskenään. Tarkastelemalla hallinto-oikeuksiin saapuneiden asioiden jakautumista eri työmääräluokkiin, voidaan jokaiselle oikeudelle luoda asiaprofiili, joka kertoo hallinto-oikeuksissa käsiteltävien asioiden laadusta ja eroista. Asioiden jakautuminen työmääräluokkiin on esitetty kuvassa 12. Mahdollisten vuosittaisten vaihtelujen vaikutuksen minimoimiseksi profiilit on luotu kumulatiivisesta asiakuormasta. Kuten kuvasta voidaan havaita, merkittävimmät poikkeavuudet koskevat Kuopion ja Vaasan hallinto-oikeuksia sekä korkeinta hallinto-oikeutta. Kuopioon saapuu keskimäärin vähemmän vaativia asioita ja A-luokan asioiden osuus on 36 %. Vaasaan ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuu sen sijaan vaativimmat asiat, sillä Vaasassa on huomattavasti muita enemmän D-luokan asioita ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa C-luokan asioita. Muiden hallinto-oikeuksien asiaprofiilit ovat melko samanlaisia.




**Kuva 12.** Hallinto-oikeuksien asiaprofiilit työmääräluokkien mukaisesti

Asiaprofiilin perusteella voidaan laskea jokaiselle hallinto-oikeudelle työmääräindeksi. Työmääräindeksi kuvaa saapuneen asian keskimääräistä vaativuutta työmääräpisteillä A-D. Työmääräindeksi saadaan laskettua kertomalla kunkin luokan painokertoimella (pk) luokan % -osuus saapuneesta asiakuormasta ja laskemalla ne yhteen:

$$Työmääräindeksi = A_{pk} * A_{\%} + B_{pk} * B_{\%} + C_{pk} * C_{\%} + D_{pk} * D_{\%.} \quad (5)$$

Taulukkoon 8 on koottu laskelmien tulokset ja hallinto-oikeudet on järjestetty työmääräindeksin mukaiseen laskevaan järjestykseen. Vaasan työmääräindeksi on suurin (2,32) eli yksi saapunut asia vastaa työmäärältään keskimäärin lähes C:tä. Kuopioon saapuu sen sijaan vähiten vaativat asiat (1,25) eli ne ovat keskimäärin noin B:n tasoisia. Vaasan yksi asia vastaa siis keskimäärin Kuopion 1,9 asiaa.

**Taulukko 8.** Työmääräindeksit

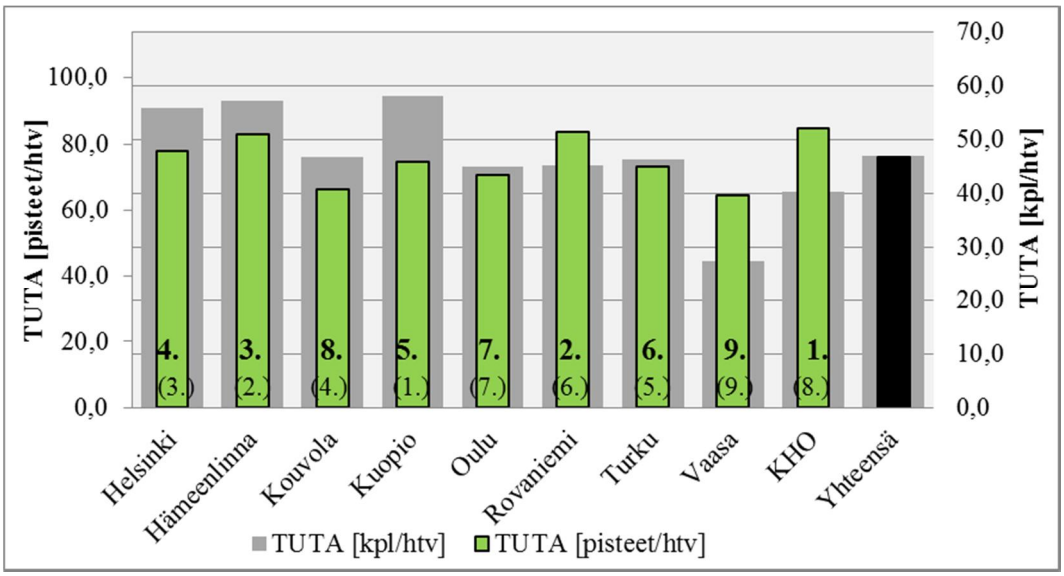
| Hallinto-oikeus | Työmääräindeksi |
|---|---|
| Vaasa | 2,32 |
| KHO | 2,09 |
| Rovaniemi | 1,77 |
| Turku | 1,59 |
| Oulu | 1,56 |
| Hämeenlinna | 1,44 |
| Kouvola | 1,42 |
| Helsinki | 1,39 |
| Kuopio | 1,25 |
| **Yhteensä** | **1,61** |

### 6.3.2 Tuottavuus

Tarkastellaan miten asioiden työmääräpainotus vaikuttaa hallinto-oikeuksien tuottavuuteen. Tuottavuus kuvaa ratkaistujen asioiden työmäärän suhdetta henkilötyövuosiin. Työmääräpisteillä lasketut tuottavuudet on esitetty kuvassa 13. Muutosten havainnollistamiseksi kuvassa on esitetty myös kappalemäärillä lasketut tuottavuudet. Työmääräpisteillä laskettua tuottavuutta kuvaa vihreä pylväs (asteikko vasemmassa reunassa) ja kappalemäärillä laskettua taustalla oleva harmaa pylväs (asteikko oikeassa reunassa). Kuvaan on myös merkitty numeroin hallinto-oikeuksien tuottavuussija suhteessa toisiin hallinto-oikeuksiin. Korkeinta tuottavuutta kuvaa 1. sija ja alhaisinta 9. sija. Suluissa on sijoitus ennen työmääräpainotusta.

Korkein tuottavuus (84,6) on korkeimmalla hallinto-oikeudella ja alhaisin (64,4) Vaasan hallinto-oikeudella. Ero korkeimman ja alhaisimman tuottavuuden välillä kapenee 53 %:sta 24 %:iin. Mikäli korkeinta hallinto-oikeutta ja Vaasaa ei huomioida, korkein (83,6) tuottavuus on Rovaniemellä ja alhaisin (66,1) Kouvolalla. Näin tarkasteltuna ero korkeimman ja alhaisimman tuottavuuden välillä kapenee 23 %:sta 21 %:iin. Kuopiossa ja Kouvolassa tuottavuus on saavutettu työmäärältään vähemmän vaativilla asioilla, joten työmääräpisteillä

laskettuna sijoitus laskee. KHO:n ja Rovaniemen tuottavuus saavutettu vaativammilla asioilla, mistä johtuen sijoitus nousee. Vaasan ero muihin kapenee selvästi, mutta se jää silti tuottavuudeltaan alhaisimmaksi.



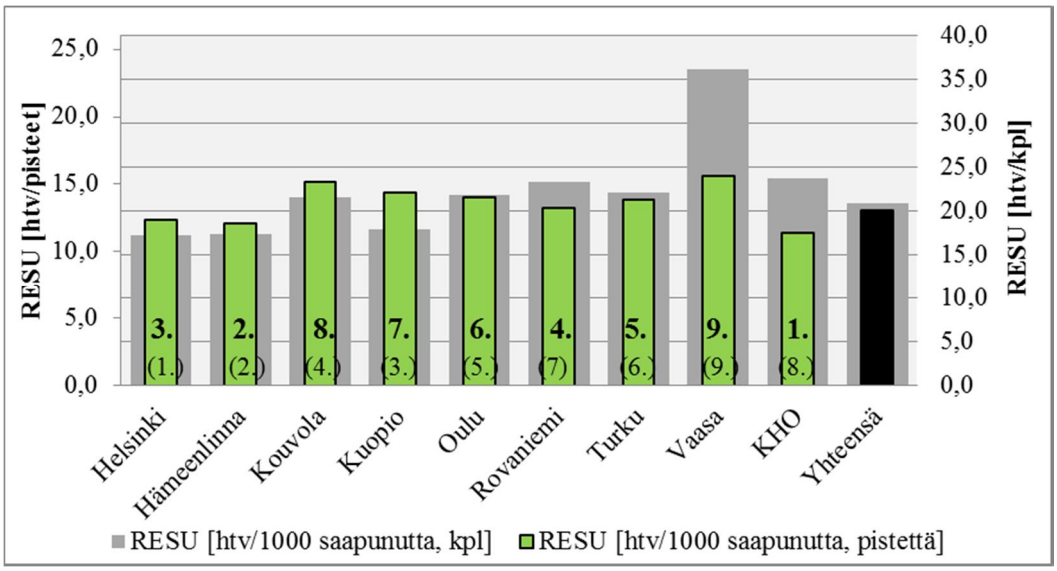

**Kuva 13.** Hallinto-oikeuksien kumulatiivinen tuottavuus työmääräpainotuksen jälkeen

### 6.3.3 Resurssisuhde

Tarkastellaan miten työmääräpainotus vaikuttaa hallinto-oikeuksien resurssisuhteisiin. Resurssisuhde kuvaa hallinto-oikeuksien henkilöstön määrää suhteessa saapuviin asioihin työmääräpisteinä. Kuvaan 14 on koottu sekä työmääräpisteillä että kappaleilla lasketut resurssisuhteet. Työmääräpisteillä lasketut resurssisuhteet on kuvattu vihreillä pylväillä (asteikko vasemmassa reunassa) ja kappaleilla lasketut harmailla (asteikko oikeassa reunassa). Kuvaan on myös merkitty resurssisuhteiden vertailu hallinto-oikeuksien kesken siten, että 1. sijalla on alhaisimman resurssisuhteen omaava hallinto-oikeus ja 9. sijalla korkeimman omaava. Korkein resurssisuhde (15,6) työmääräpisteillä laskettuna on Vaasassa ja alhaisin resurssisuhde (11,4) korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Työmääräpisteet huomioiden ero korkeimman ja alhaisimman resurssisuhteen välillä kapenee 52 %:sta 27 %:iin. Jos Vaasa ja korkein hallinto-oikeus jätetään vertailusta pois, alhaisin resurssisuhde (12,1) on Hämeenlinnassa ja korkein (15,2) on Kouvolassa. Tällöin ero korkeimman ja alhaisimman resurssisuhteen välillä

kapenee 26 %:sta 20 %:iin.

Kouvolaan ja Kuopioon saapuu työmäärältään alhaisempia asioita, mistä johtuen hallinto-oikeuksilla on työmääräpisteisiin suhteutettuna enemmän resursseja ja sijoitus toisiin oikeuksiin nähden laskee. Rovaniemellä ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa sen sijaan työmäärä on suhteessa vaativampaa ja sijoitus nousee. Vaasan ero muihin hallinto-oikeuksiin kapenee, mutta sillä on yhä muita enemmän resursseja suhteessa saapuvaan työmäärään.

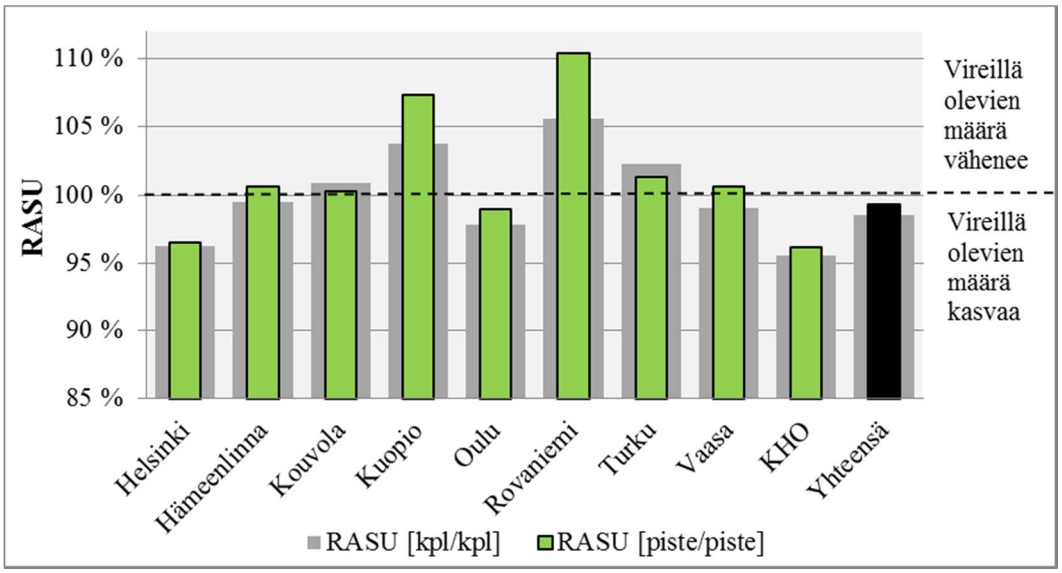



**Kuva 14.** Hallinto-oikeuksien kumulatiivinen resurssisuhde työmääräpainotuksen jälkeen

### 6.3.4 Ratkaisusuhde

Seuraavaksi on esitetty työmääräpisteiden huomioimisen vaikutuksen hallinto-oikeuksien ratkaisusuhteisiin. Ratkaisusuhde kuvaa sitä onko hallinto-oikeuksissa ratkaistu työmäärältään vaativampia vai helpompia asioita suhteessa saapuneisiin. Työmääräpisteillä sekä kappaleilla lasketut ratkaisusuhteet on esitetty kuvassa 15. Vihreillä pylväillä on kuvattu pisteillä lasketut ratkaisusuhteet ja harmaalla kappalemäärillä lasketut. Korkein työmääräpisteillä laskettu ratkaisusuhde (110 %) on Rovaniemellä ja alhaisin (96 %) korkeimmalla hallinto-oikeudella. Kun verrataan kappaleilla ja työmääräpisteillä laskettuja ratkaisusuhteita, nähdään että kaikki oikeudet (pois lukien Kouvola ja Turku) ovat ratkaisseet neljän vuoden

ajanjaksolla saapuneisiin verraten enemmän vaativampia asioita.




**Kuva 15.** Hallinto-oikeuksien kumulatiivinen ratkaisusuhde työmääräpainotuksen jälkeen

## 6.4 Työmääräpainotuksen keskeisimmät vaikutukset

Aikaisemmin esitettyjen analyysien tuloksista voidaan nähdä, että hallinto-oikeuksien käsittelemät asiakuormat eroavat osittain työmäärältään. Painotettua asiakuormaa käyttämällä saatiin karsittua työmäärien poikkeavuuksista johtuvat erot suorituskyvyn tasoissa. Työmääräpainotuksen jälkeen ääripäiden tuottavuusero kapenee 53 %:sta 24 %:iin ja resurssisuhteen ero 52 %:sta 27 %:iin. Erojen kaventuminen johtuu lähinnä Vaasan eron kaventumisesta muihin hallinto-oikeuksiin. Koska erot tuottavuudessa ja resurssisuhteissa eivät kokonaan tasoitu asiakuorman painottamisen myötä, niiden taustalla vaikuttaa muita tekijöitä.

# 7 HALLINTO-OIKEUKSIEN SUORISTUSKYKY 2009-2012

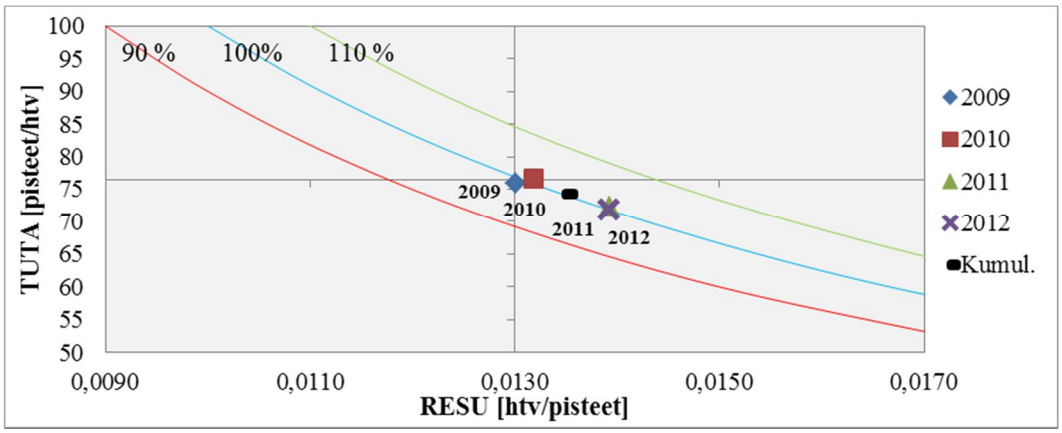
Tässä kappaleessa tarkastellaan hallinto-oikeuksien suorituskykyä vuosina 2009-2012 työmääräpainotusta käyttäen. Yli 12 kuukautta vireillä olleiden tarkastelussa huomioitava on kuitenkin kappalemäärät, sillä lähtökohtaisesti yhdenkään asian käsittelyn ei olisi sallittavaa viivästyä työmäärästä riippumatta. Tämän vuoksi viivästymistilannetta tarkastellaan siis kappalemääräisesti. Ensin analysoidaan hallinto-oikeuksien tuottavuutta, resurssisuhdetta ja ratkaisusuhdetta. Tämän jälkeen tarkastellaan hallinto-oikeuksien asioiden vireilläolo- ja viivästymistilannetta. Tarkemmat laskelmat löytyvät liitteestä 1.

## 7.1 Tuottavuus, resurssisuhde ja ratkaisusuhde

Seuraavaksi tarkastellaan hallinto-oikeuksien suorituskykyä vuosien 2009-2012 aikana. Jokaisen hallinto-oikeuden tuottavuus, resurssisuhde ja ratkaisusuhde on kuvattu alla olevissa kuvissa. Kuvissa pystyakselilla on tuottavuus (ratkaistut pisteet/htv) ja vaaka-akselilla resurssisuhde (htv/saapuneet pisteet). Liikuttaessa pystyakselilla ylöspäin tuottavuus kasvaa ja vaaka-akselilla oikealle siirryttäessä käytössä olleiden resurssien suhde vuoden aikana saapuneeseen asiakuormaan kasvaa. Lisäksi kuviin on laskettu ekvivalentit ratkaisusuhteille 90 %, 100 % ja 110 %. Jos vuoden arvot jäävät 100 %:n alapuolelle, vireillä olevien työmäärä kasvaa, koska kaikkia saapuneita asioita ei ole saatu ratkaistua. Jos arvo on yli 100 %:a, asioita ratkaistaan saapuneita enemmän eli vireillä olevaa työkuormaa saadaan vähennettyä. Akselien leikkauskohta kuvaa kaikkien hallinto-oikeuksien (pl. Ahvenanmaa) kumulatiivista suorituskykyä vuosien 2009-2012 aikana.

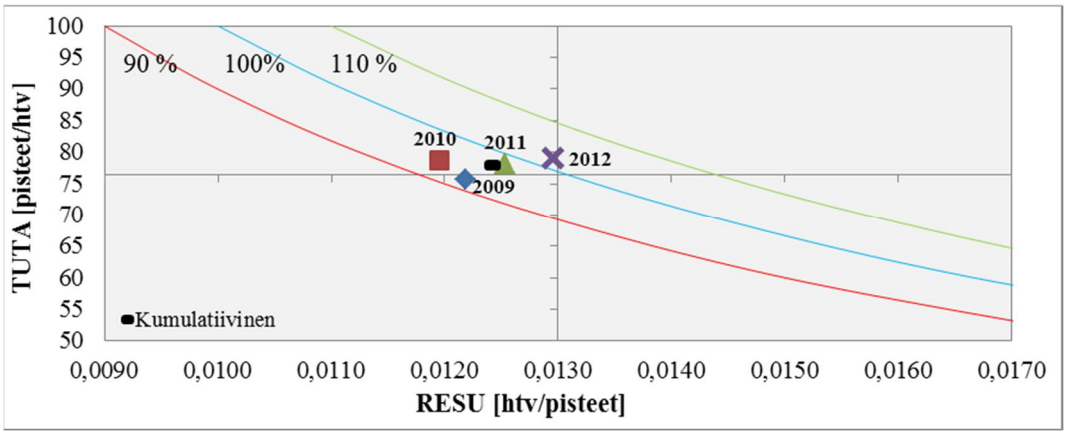
Kuvassa 16 on esitetty hallinto-oikeuksien (pl. KHO ja Ahvenanmaa) tuottavuus, resurssisuhde ja ratkaisusuhde aikavälillä 2009-2012. Alueellisten hallinto-oikeuksien tuottavuus ja resurssisuhde ovat olleet melko tasaisia vuosien 2009-2012 välillä. Kumulatiivinen tuottavuus oli 74,2 (pisteet/htv) ja resurssisuhde 0,0135 (htv/pisteet) eli 1000 saapuvaa työmääräpistettä kohden oli käytössä noin 13,5 henkilötyövuotta. Hallinto-oikeuksien tuottavuus laski vuodesta 2009

vuoteen 2012 noin 5 %:a ja resurssisuhde kasvoi noin 7 %:a. Ratkaisusuhde on tarkasteluaikavälillä pysynyt noin 100 %:n tuntumassa eli ratkaistujen työmäärä on ollut lähes sama kuin saapuneiden. Kokonaisuudessaan saapunut asiakuorma on saatu hallittua, mutta parannusta vireillä olevan asiakuorman keventämiseksi ei ole saatu aikaan.



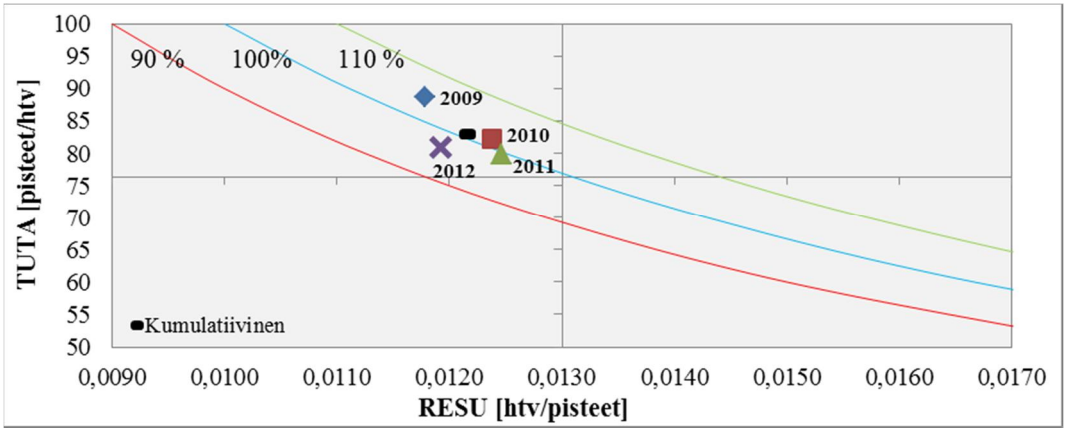

**Kuva 16.** Hallinto-oikeuksien TUTA, RESU ja RASU 2009-2012

Kuvassa 17 on esitetty Helsingin tuottavuus, resurssisuhde ja ratkaisusuhde vuosina 2009-2012. Helsingin hallinto-oikeuden tuottavuus ja resurssisuhde ovat olleet ajanjaksolla melko tasaisia. Kumulatiivisesti tarkasteltuna Helsingin hallinto-oikeus on toiminut vuosien 2009-2012 välillä keskimääräiseen verraten pienemmällä (-5 %) resurssisuhteella (0,0124 htv/pisteet), mutta silti pysynyt tuottavuudessa (77,9 pisteet/htv) hieman keskiarvoa korkeampana (+2 %). Helsingin hallinto-oikeuden tuottavuus kasvoi vuodesta 2009 vuoteen 2012 noin 4 %:a ja resurssisuhde nousi noin 6 %:a. Vaikka Helsingin tuottavuus on ollut keskimääräistä korkeampi, ongelmana on kuitenkin ollut ratkaisusuhde, joka neljän vuoden ajanjaksolta tarkasteltuna on 97 %:a. Helsingiltä on siis jäänyt ratkaisematta 3 %:a saapuneista asioista. Ratkaisusuhde on kuitenkin parantunut, sillä vuonna 2009 ratkaisusuhde oli 92 %:a ja vuonna 2012 102 %:a. Samaan aikaan myös resurssisuhde on kasvanut, mistä voidaan päätellä, että Helsingin hallinto-oikeuden heikko ratkaisusuhde on mahdollisesti aiheutunut liian alhaisesta resurssisuhteesta.



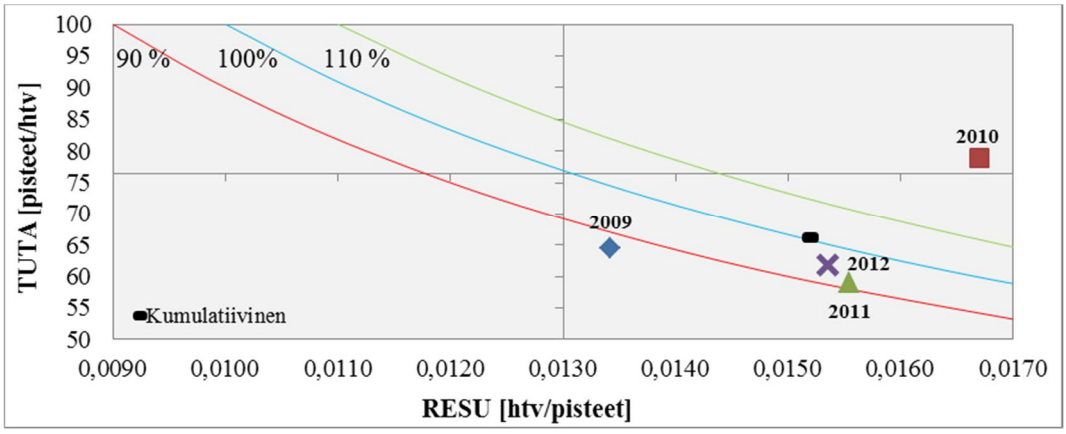

**Kuva 17.** Helsingin hallinto-oikeuden TUTA, RESU ja RASU 2009-2012

Kuvassa 18 on esitetty Hämeenlinnan hallinto-oikeuden tuottavuus, resurssisuhde ja ratkaisusuhde vuosina 2009-2012. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden tuottavuus ja resurssisuhde ovat pysyneet melko tasaisina neljän vuoden tarkasteluajanjaksolla. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden tuottavuus (83,0 pisteet/htv) on vuosien 2009-2012 ajalta kumulatiivisesti tarkasteltuna ollut 9 %:a keskimääräistä korkeampi ja resurssisuhde (0,0121) ollut 7 %:a alhaisempi. Tuottavuus laski vuodesta 2009 vuoteen 2012 noin 9 %:a ja resurssisuhde kasvoi hieman, noin 1 %:n. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ratkaisusuhde on vaihdellut 2009-2012 välillä muutamalla prosentilla 100 %:n molemmin puolin ja koko ajanjaksolta kokonaisuudessaan se on 101 %:a. Hämeenlinnan hallinto-oikeus on pystynyt hallitsemaan vuosien 2009-2012 aikana saapuneen asiakuormansa, mutta ei vähentämään vireillä olevien määrää merkittävästi.



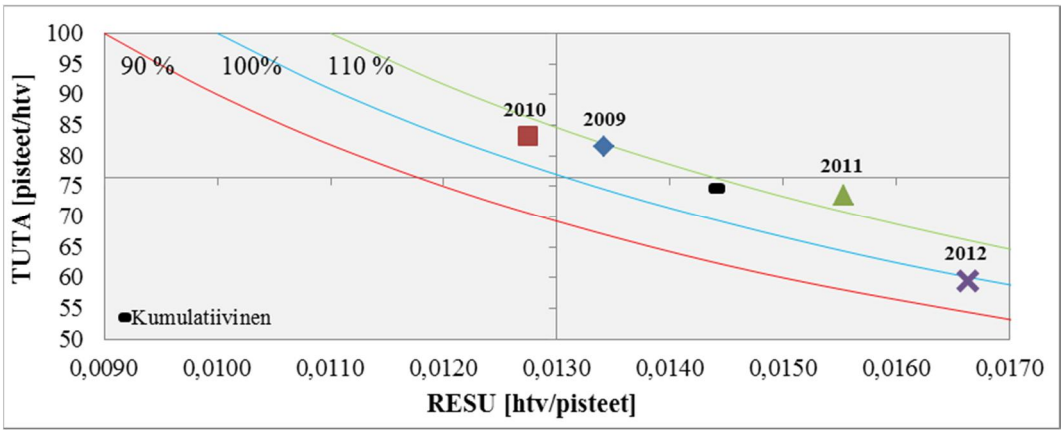

**Kuva 18.** Hämeenlinnan hallinto-oikeuden TUTA, RESU ja RASU 2009-2012

Kuvassa 19 on esitetty Kouvolan hallinto-oikeuden tuottavuus, resurssisuhde ja ratkaisusuhde vuosina 2009-2012. Kouvolan hallinto-oikeuden tuottavuus ja resurssisuhde ovat vaihdelleet merkittävästi tarkasteluvuosien aikana. Kouvolan hallinto-oikeus on kumulatiivisesti tarkasteltuna ollut tuottavuudeltaan (66,1 pisteet/htv) selvästi keskimääräistä alhaisempi (-13 %) ja resurssisuhde (0,0152 htv/pisteet) on ollut noin 16 %:a keskimääräistä korkeampi vuosien 2009 ja 2012 ajanjaksolla. Kouvolan hallinto-oikeuden tuottavuus laski neljän vuoden aikana 4 %:a ja resurssisuhde kasvoi 14 %:a. Korkeimmillaan tuottavuus (78,9) oli vuonna 2010 ja se poikkeaa selvästi muista vuosista. Kouvolan ratkaisusuhde on noin 100 % välillä 2009-2012. Ratkaisusuhde on vaihdellut paljon ja alhaisimmillaan sen oli vuonna 2009 (87 %) ja korkeimmillaan vuonna 2010 (131 %).



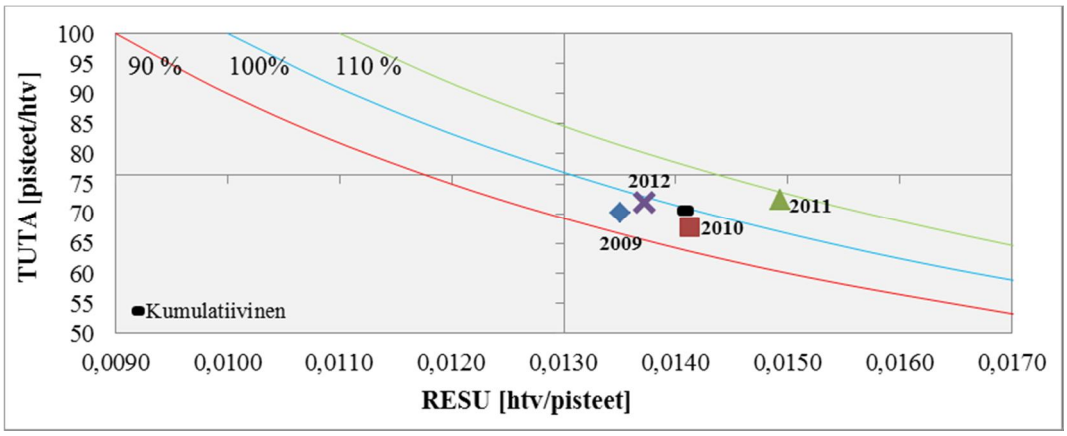

**Kuva 19.** Kouvolan hallinto-oikeuden TUTA, RESU ja RASU 2009-2012

Kuvassa 20 on esitetty Kuopion hallinto-oikeuden tuottavuus, resurssisuhde ja ratkaisusuhde vuosina 2009-2012. Kuopion hallinto-oikeuden kumulatiivinen tuottavuus (74,7 pisteet/htv) on ollut hieman keskimääräistä alhaisempi (-2 %) vuosien 2009-2012 välillä ja resurssisuhde (0,0144 htv/pisteet) keskimääräistä korkeampi (+10 %). Tuottavuus ja resurssisuhde ovat vaihdelleet ajanjaksolla melko paljon. Kuopion tuottavuus on laskenut vuodesta 2009 vuoteen 2012 noin 27 %:a ja resurssisuhde kasvanut noin 24 %:a. Kuopion hallinto-oikeuden ratkaisusuhde oli aikavälillä 2009–2012 kokonaisuudessaan noin 107 %:a. Kuopion hallinto-oikeus on saanut vähennettyä vireillä olevien asioiden määrää melko paljon.




**Kuva 20.** Kuopion hallinto-oikeuden TUTA, RESU ja RASU 2009-2012

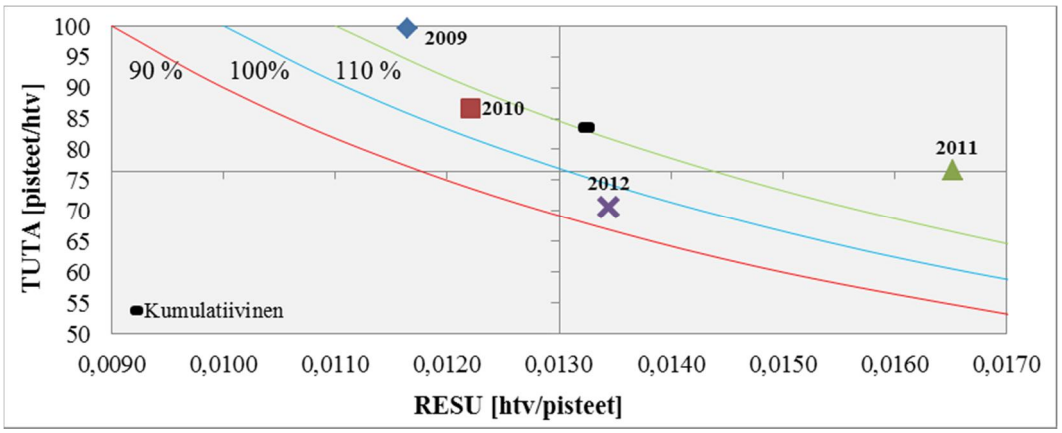
Kuvassa 21 on esitetty Oulun hallinto-oikeuden tuottavuus, resurssisuhde ja ratkaisusuhde vuosina 2009-2012. Oulun hallinto-oikeuden tuottavuus ja resurssisuhde ovat pysyneet melko muuttumattomina tarkasteluajanjaksolla. Oulun hallinto-oikeuden kumulatiivisesti laskettu tuottavuus (70,5 pisteet/htv) on ollut keskimääräistä alhaisempi (-7 %) aikavälillä 2009-2012 ja resursseja (0,0140 htv/pisteet) on ollut käytössä saapuvaan työmäärään nähden keskimääräistä enemmän (+8 %). Kun tarkastellaan Oulun hallinto-oikeuden kehitystä, voidaan havaita tuottavuuden kasvaneen vuodesta 2009 vuoteen 2012 noin 3 %:a ja resurssisuhteen kasvaneen noin 2 %:a. Oulun hallinto-oikeuden ratkaisusuhde jää koko neljän vuoden ajanjaksolta 99 %:iin eli Oulun hallinto-oikeudella on ollut vaikeuksia hallita asiamääriään.




**Kuva 21.** Oulun hallinto-oikeuden TUTA, RESU ja RASU 2009-2012

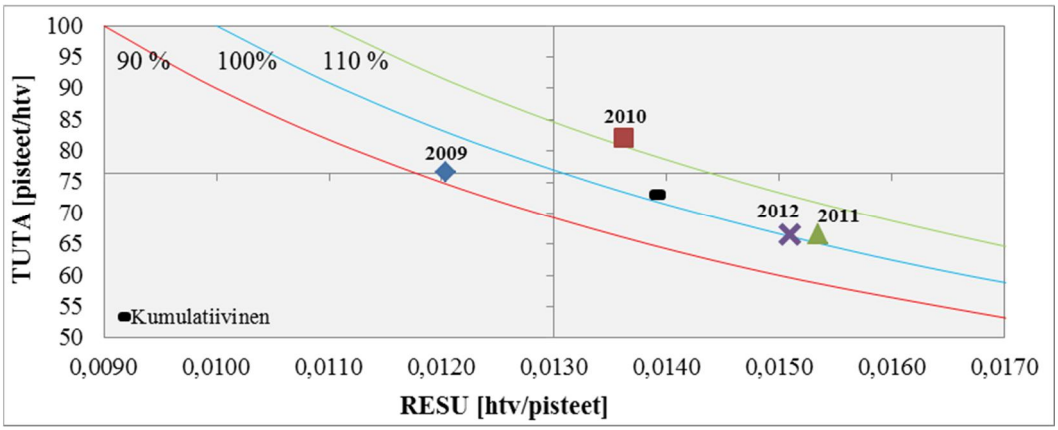
Kuvassa 22 on esitetty Rovaniemen hallinto-oikeuden tuottavuus, resurssisuhde ja

ratkaisusuhde vuosina 2009-2012. Rovaniemen hallinto-oikeuden tuottavuus ja resurssisuhde ovat vaihdelleet merkittävästi vuosien aikana. Rovaniemen hallinto-oikeuden kumulatiivinen tuottavuus (83,6 pisteet/htv) on ollut keskimääräistä korkeampi (+10 %) ja resurssisuhde (0,0132 htv/pisteet) keskimääräinen (+1 %). Kun tarkastellaan Rovaniemen kehitystä vuodesta 2009 vuoteen 2012, havaitaan tuottavuuden laskeneen merkittävästi (-29 %:a) ja resurssisuhteen kasvaneen (+15 %). Rovaniemi on saanut vähennettyä vireillä olevien juttujen määrää merkittävästi, sillä kokonaisuudessaan sen ratkaisusuhde oli noin 110 %:a.



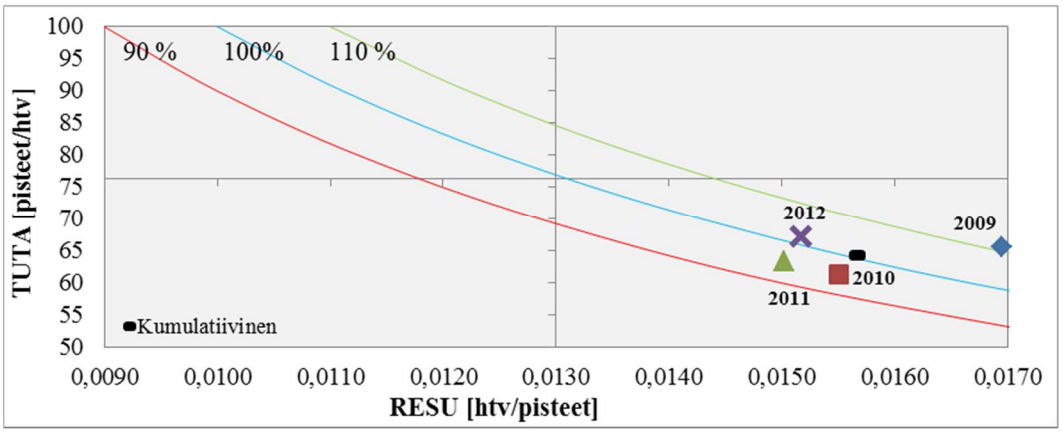

**Kuva 22.** Rovaniemen hallinto-oikeuden TUTA, RESU ja RASU 2009-2012

Kuvassa 23 on esitetty Turun hallinto-oikeuden tuottavuus, resurssisuhde ja ratkaisusuhde vuosina 2009-2012. Turun hallinto-oikeuden suorituskyky on vaihdellut neljän vuoden aikana melko paljon. Kumulatiivisesti tarkasteltuna Turun hallinto-oikeuden tuottavuus (73,0 pisteet/htv) vuosina 2009-2012 on ollut keskimääräistä alhaisempi (-4 %) ja resurssisuhde (0,0139 htv/pisteet) keskimääräistä korkeampi (+6 %). Tuottavuus on laskenut vuodesta 2009 vuoteen 2012 noin 13 %:a ja resurssisuhde kasvanut noin 25 %:a. Turun hallinto-oikeuden ratkaisusuhde neljän vuoden ajanjaksolta oli noin 101 %:a.




**Kuva 23.** Turun hallinto-oikeuden TUTA, RESU ja RASU 2009-2012

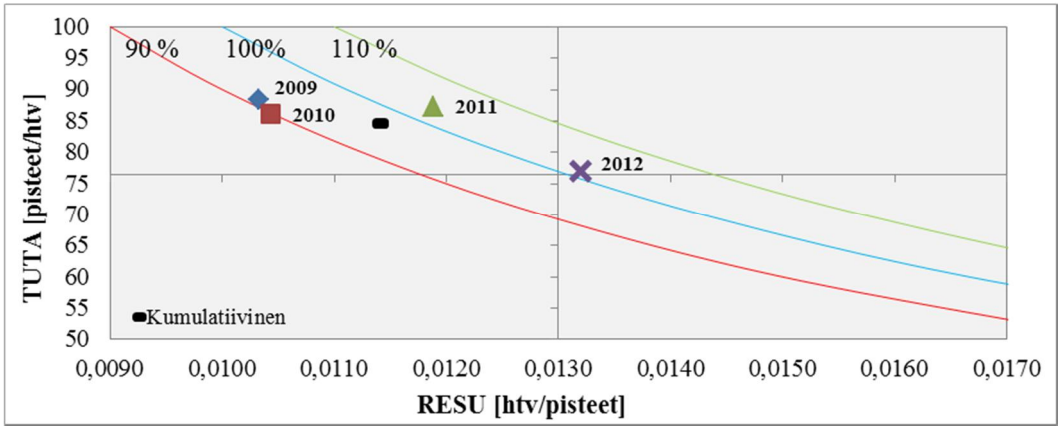
Kuvassa 24 on esitetty Vaasan hallinto-oikeuden tuottavuus, resurssisuhde ja ratkaisusuhde vuosina 2009-2012. Vaasan hallinto-oikeuden suorituskyky on ollut melko tasaista neljän vuoden aikana. Vaasan hallinto-oikeuden kumulatiivinen tuottavuus (64,4 pisteet/htv) on tarkasteltavien vuosien ajalta selvästi keskimääräistä alhaisempi (-15 %) ja resurssisuhde (0,0156 htv/pisteet) korkeampi (+20 %). Vaasan hallinto-oikeuden tuottavuus on kasvanut vuodesta 2009 vuoteen 2012 noin 2 %:a ja resurssisuhde pienentynyt noin 11 %:a. Vaasan kokonaisratkaisusuhde 2009-2012 on noin 101 %:a.




**Kuva 24.** Vaasan hallinto-oikeuden TUTA, RESU ja RASU 2009-2012

Kuvassa 25 on esitetty korkeimman hallinto-oikeuden tuottavuus, resurssisuhde ja ratkaisusuhde vuosina 2009-2012. Korkeimman hallinto-oikeuden tuottavuus vuosi 2012 pois lukien on ollut melko tasaista, mutta resurssisuhde on vaihdellut jonkin verran vuosien aikana. Korkeimman hallinto-oikeuden kumulatiivinen

tuottavuus (84,6 pisteet/htv) on alueellisiin hallinto-oikeuksiin verraten kaikkein korkein, 11 %:a keskimääräistä korkeampi. Korkein hallinto-oikeus on toiminut alhaisimmalla resurssisuhteella (0,0114 htv/pisteet), joka on noin 13 %:a keskimääräistä alhaisempi. Korkeimman hallinto-oikeuden tuottavuus on laskenut vuodesta 2009 vuoteen 2012 13 %:a ja resurssisuhde kasvanut 28 %:a. Saapuvan asiakuorman hallinta on korkeimmalle hallinto-oikeudelle merkittävä ongelma, sillä neljän vuoden ajalta ratkaisusuhde on vain 96 %:a. Ratkaisusuhde on kuitenkin parantunut vuodesta 2009 (91 %) vuoteen 2012 (102 %) ja samalla myös resurssisuhde on myös kasvanut. Heikko ratkaisusuhde vaikuttaisi tämän perusteella johtuneen liian alhaisesta resurssisuhteesta.




**Kuva 25.** Korkeimman hallinto-oikeuden TUTA, RESU ja RASU 2009-2012

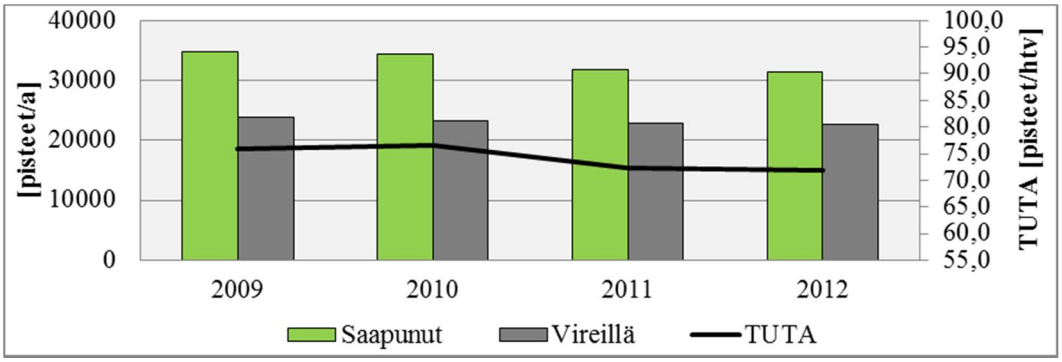
Kuten edellisistä analyyseista voidaan havaita, hallinto-oikeuksien suorituskyvyt vaihtelevat paljon. Eroja esiintyi sekä hallinto-oikeuksien välillä että yhden oikeuden sisällä, kun suorituskykyä tarkasteltiin eri vuosia. Osalla hallinto-oikeuksista vuosittaiset suorituskyvynmuutokset olivat melko pieniä, mutta osalla sen sijaan esiintyi merkittäviä vuosittaisia muutoksia sekä tuottavuudessa, resurssisuhteessa että ratkaisusuhteessa.

## 7.2 Vireillä olleiden asioiden kehitys

### 7.2.1 Vuoden lopussa vireillä olleet ja saapuneet

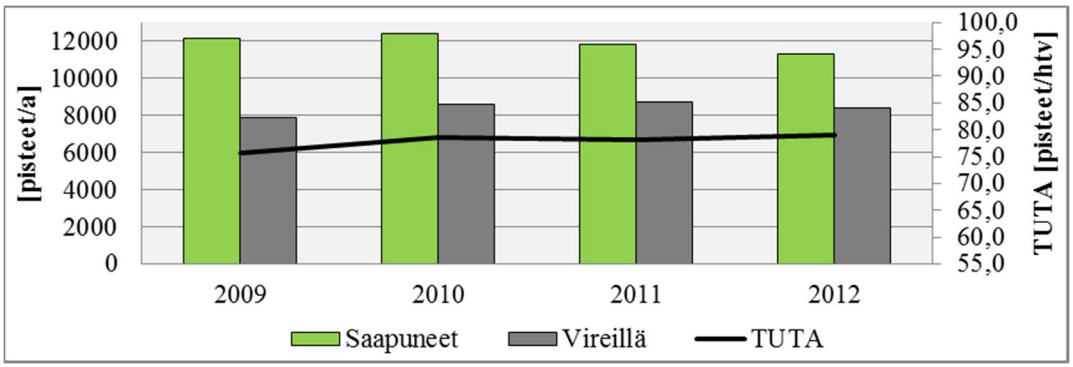
Tarkastellaan seuraavaksi hallinto-oikeuksissa vuoden lopussa vireillä olleiden ja saapuneiden asioiden työmääriä vuosina 2009-2012. Lisäksi tarkastellaan vireillä olleiden ja saapuneiden rinnalla tuottavuutta. Analysoimalla näitä kolmea tekijää voidaan tutkia miten ne ovat kehittyneet ja onko niiden kehitysten välillä havaittavissa yhteyksiä. Vireillä olleet, saapuneet ja tuottavuus on esitetty alla olevissa kuvissa jokaiselle hallinto-oikeudelle erikseen. Vihreä pylväs kuvaa saapuneiden asioiden ja harmaa pylväs vuoden lopussa vireillä olleiden asioiden työmäärää. Pylväitä kuvaava asteikko (pisteet/a) on kuvan vasemmalla puolella. Musta viiva kuvaa tuottavuutta ja asteikko (pisteet/htv) on kuvan oikeassa reunassa.

Kaikkiin hallinto-oikeuksiin (pl. KHO ja Ahvenanmaa) saapuneet ja vuoden lopussa vireillä olleet asiat sekä tuottavuus vuosina 2009-2012 on esitetty alla olevassa kuvassa 26. Saapuneiden työmäärä on laskenut noin 10 %:a ja vireillä olevien määrä noin 5 %:a, kun verrataan vuosia 2009 ja 2012. Myös tuottavuus on laskenut, noin 5 %:a. Vuoden lopussa vireillä olleiden asioiden määrä on ollut keskimäärin noin 70 %:a saapuneiden määrästä, mikä vastaa noin 8,4 kuukauden aikana saapuneiden työmäärää.



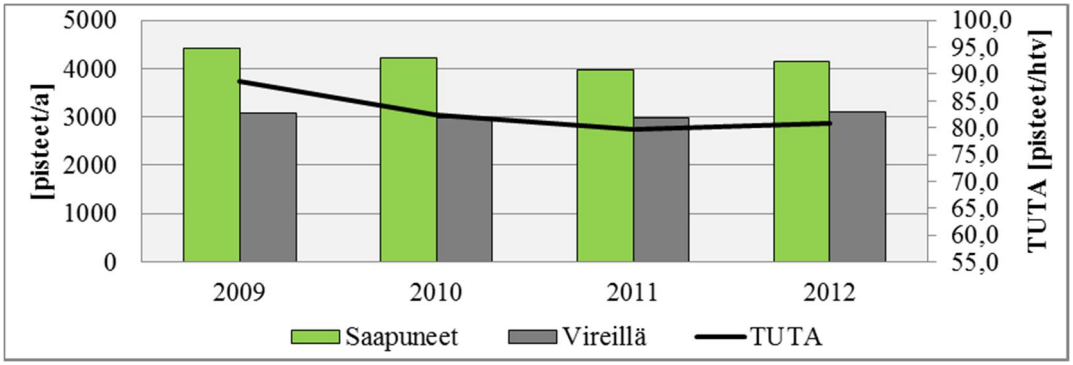

**Kuva 26.** Hallinto-oikeuksiin saapuneet ja vireillä olleet asiat sekä TUTA

Helsingin hallinto-oikeuteen saapuneiden asioiden työmäärä on laskenut noin 7 %:a vuodesta 2009 vuoteen 2012 (kuva 27). Vireillä olleiden määrä on kasvanut noin 6 %:a ja tuottavuus kasvanut noin 4 %:a. Vireillä olleiden asioiden työmäärä suhteessa saapuneisiin on ollut keskimäärin noin 70 %: eli sisällä on ollut noin 8,4 kuukauden asiavarasto.




**Kuva 27.** Helsingin hallinto-oikeuteen saapuneet ja vireillä olleet asiat sekä TUTA

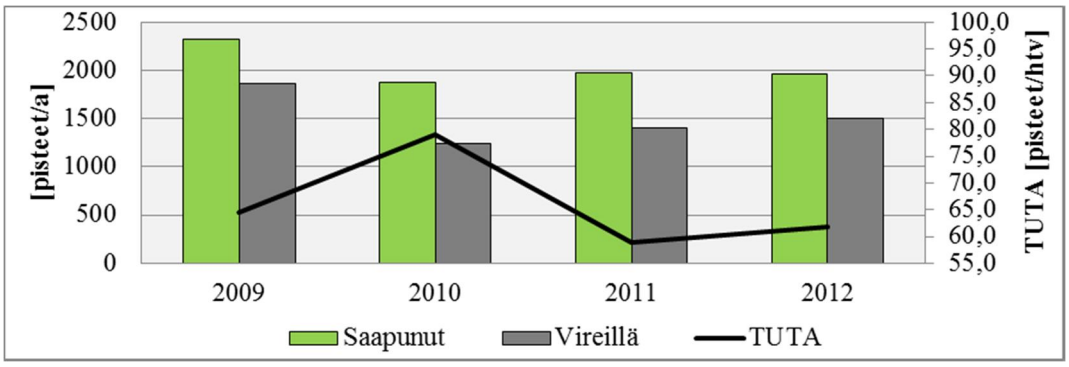
Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen saapuneiden asioiden työmäärä on laskenut vuodesta 2009 vuoteen 2012 noin 6 %:a (kuva 28). Vireillä olleiden määrä on pysynyt lähes samana (+1 %) ja tuottavuus on laskenut noin 9 %:a. Hämeenlinnan vireillä olleiden asioiden työmäärä on ollut keskimäärin noin 72 %:a saapuneista, mikä tarkoittaa 8,7 kuukauden työmäärää.




**Kuva 28.** Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen saapuneet ja vireillä olleet asiat sekä TUTA

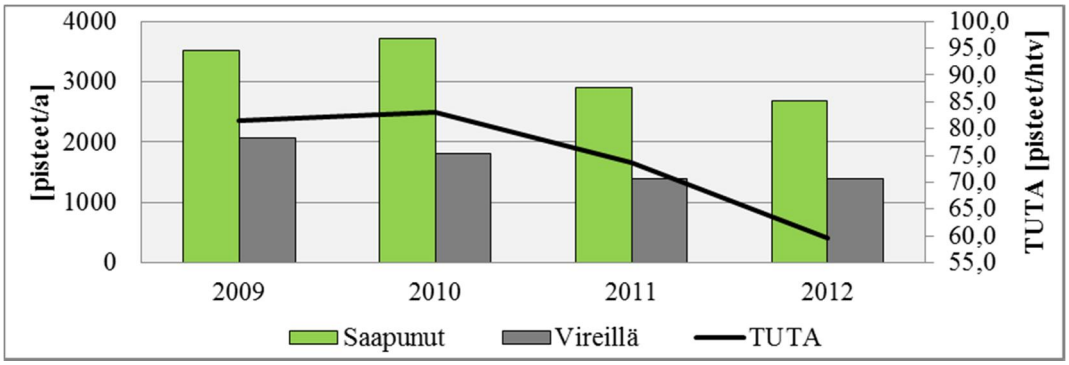
Saapuneiden asioiden työmäärä Kouvolan hallinto-oikeudessa (kuva 29) on laskenut 2009-2012 aikavälillä noin 16 %:a. Vireillä olleiden määrä on laskenut noin 19 %:a. (Vireillä olleiden määrä ristiriidassa RASUn kanssa. RASUn

perusteella vireillä olleiden määrä ei olisi muuttunut.) Tuottavuus on laskenut noin 4 %:a. Vireillä olleiden työmäärä on ollut keskimäärin noin 74 %:a saapuneista eli varastossa on ollut noin 8,9 kuukauden työmäärä.



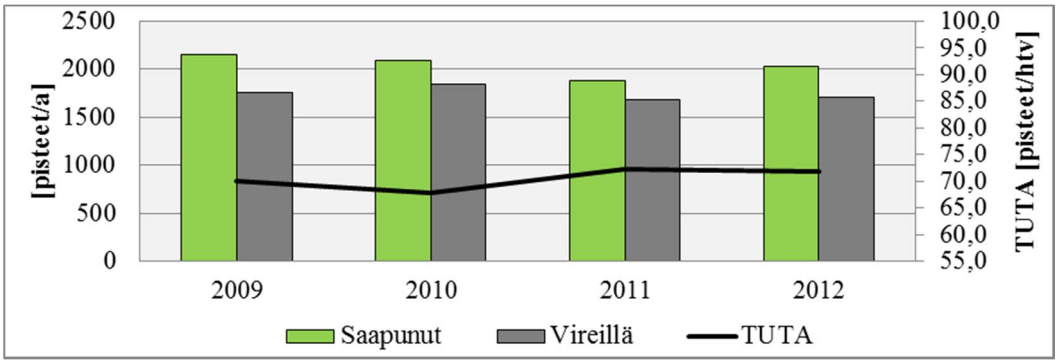

**Kuva 29.** Kouvolan hallinto-oikeuteen saapuneet ja vireillä olleet asiat sekä TUTA

Kuopion hallinto-oikeuteen saapuneiden asioiden työmäärä on laskenut noin neljänneksen vuodesta 2009 vuoteen 2012 (kuva 30). Vireillä olleiden määrä on laskenut noin 33 %:a ja tuottavuus noin 27 %:a. Kuopion hallinto-oikeudessa vireillä olleiden työmäärä on vastannut keskimäärin 52 %:a saapuneiden työmäärästä eli varastossa on ollut noin 6,2 kuukauden työmäärän verran asioita.



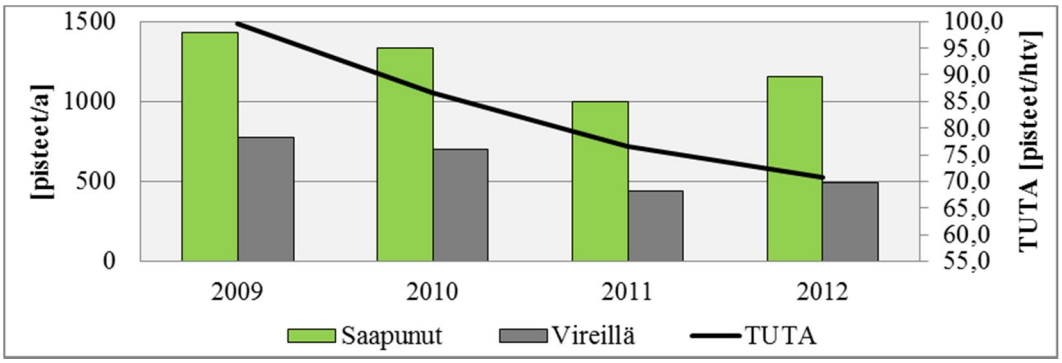

**Kuva 30.** Kuopion hallinto-oikeuteen saapuneet ja vireillä olleet asiat sekä TUTA

Oulun hallinto-oikeuteen saapuneiden asioiden työmäärä on laskenut vuodesta 2009 vuoteen 2012 noin 6 %:a (kuva 31). Vireillä olleiden määrä on pysynyt lähes samalla tasolla ja tuottavuus on kasvanut noin 3 %:a. Vireillä olleiden asioiden työmäärä on vastannut keskimäärin 85 %:a saapuneista, mikä tarkoittaa noin 10,3 kuukauden työmäärää.



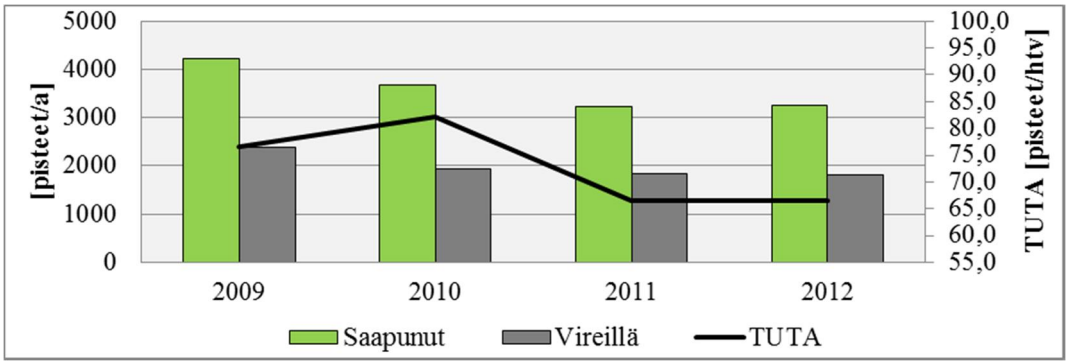

**Kuva 31.** Oulun hallinto-oikeuteen saapuneet ja vireillä olleet asiat sekä TUTA

Rovaniemen hallinto-oikeuteen saapuneiden asioiden työmäärä on laskenut neljän vuoden aikana noin viidenneksen (kuva 32). Vuoden lopussa vireillä olleiden määrä on laskenut merkittävästi, noin 37 %:a ja tuottavuus laskenut noin 29 %:a. Vireillä ollut asiakuorma on vastannut keskimäärin 49 %:a saapuneista eli noin 5,9 kuukauden työmäärää. Vuonna 2009 vireillä olleiden suhde saapuneisiin oli noin 54 % ja sen on laskenut 43 %:iin vuoteen 2012.



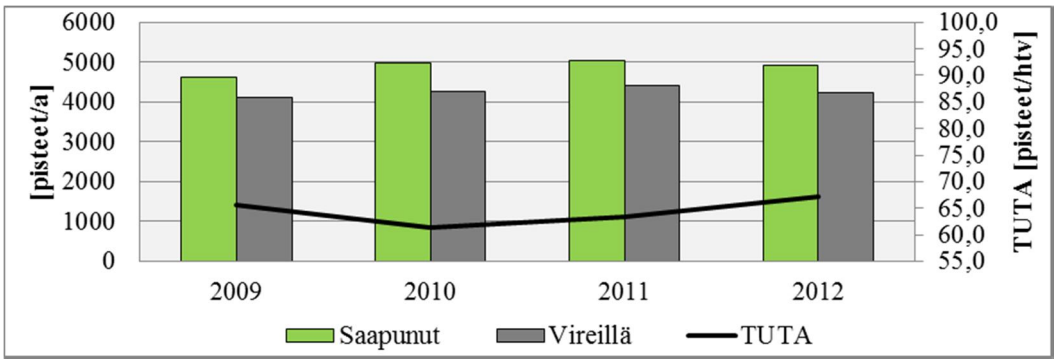

**Kuva 32.** Rovaniemen hallinto-oikeuteen saapuneet ja vireillä olleet asiat sekä TUTA

Saapuneiden asioiden sekä vireillä olleiden työmäärä Turun hallinto-oikeudessa on laskenut reilun viidenneksen (23 %) vuodesta 2009 vuoteen 2012 (kuva 33). Tuottavuus on laskenut noin 13 %:a. Vireillä olleiden asioiden työmäärä on vastannut keskimäärin 55 %:a saapuneiden työmäärästä, mikä aikaan suhteutettuna vastaisi noin 6,6 kuukauden työmäärää.



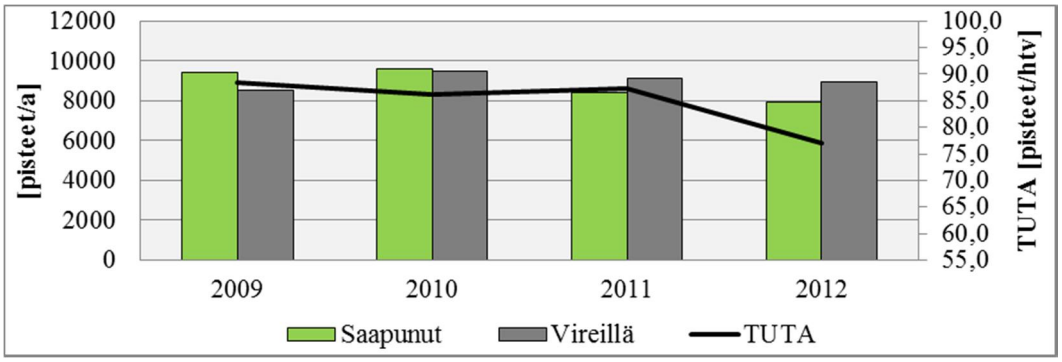

**Kuva 33.** Turun hallinto-oikeuteen saapuneet ja vireillä olleet asiat sekä TUTA

Vaasan hallinto-oikeuteen saapuneiden asioiden työmäärä on kasvanut noin 6 %:a neljän vuoden aikajaksolla ja vireillä olleiden määrä pysynyt lähes ennallaan (kuva 34). Tuottavuus on kasvanut hieman (2 %). Vaasan hallinto-oikeudessa vireillä olleiden asioiden työmäärä suhteessa saapuneisiin on ollut korkea, noin 87 %:a, mikä vastaa noin 10,4 kuukauden työmäärää.




**Kuva 34.** Vaasan hallinto-oikeuteen saapuneet ja vireillä olleet asiat sekä TUTA

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneiden asioiden työmäärä on laskenut noin 15 %:a vuodesta 2009 vuoteen 2012 (kuva 35). Vireillä olleiden työmäärä on kasvanut noin 5 %:a ja tuottavuus laskenut noin 13 %:a. Vireillä olleiden työmäärän suhde saapuneisiin on ollut keskimäärin noin 102 %:a eli varastoon on kertynyt yli vuoden aikana saapuneiden työkuorman verran asioita.




**Kuva 35.** Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneet ja vireillä olleet asiat sekä TUTA

Hallinto-oikeuksien vuoden lopussa vireillä olleiden työmäärissä oli merkittäviä eroavaisuuksia. Osa oikeuksista on hyvin ruuhkautuneita ja varastossa on jopa yli kymmenen kuukauden työmäärän verran asioita. Vain kolmella asiavaraston koko oli kohtuullinen eli noin kuuden kuukauden verran. Saapuneiden, vireillä olleiden sekä tuottavuuden välillä näyttäisi olevan yhteys. Osalla saapuneiden ja vireillä olleiden työmäärä on laskenut huomattavasti, mikä näkyy myös tuottavuuden merkittävänä laskuna. Kuitenkin voitiin havaita, että samaa ilmenee myös vaikka vireillä olevaa työkuormaa olisikin monen kuukauden verran varastossa. Asiaruuhkan kokonaisvaltaisen hallinnan kannalta olisi tärkeää saada ohjattua toimintaa siten, että saapuneiden määrä ei ensisijaisesti vaikuttaisi tuottavuuteen, vaan tuottavuuden hallintaan olisi muita keinoja. Tämä tarkoittaisi tilanteen tarkastelua myös resurssien määrän tarkoituksenmukaisuuden kannalta.

### 7.2.2 Asioiden viivästymistilanne

Tarkastellaan hallinto-oikeuksien asioiden viivästymistilannetta ja sen kehitystä neljän vuoden ajanjakson aikana vertaamalla vuosien 2009 ja 2012 tilanteita. Taulukkoon 9 on koottu tiedot vuoden lopussa vireillä olleiden määristä sekä yli 12 kuukautta vireillä olleiden määrät ja osuudet kaikista vireillä olevista. Kokonaisuudessaan yli 12 kuukautta vireillä olleiden osuus ja määrä on kasvanut tarkasteluajanjaksolla. Vuonna 2009 niiden osuus oli 8 % (noin 1200 kpl) ja vuonna 2012 11 %:a (noin 1390 kpl). Paras tilanne viivästymisten suhteen on Kuopiossa, Rovaniemellä ja Turussa, joissa kaikissa yli 12 kuukautta vireillä olleiden osuus vuoden 2012 lopussa vireillä olleista oli alle 5 %:a. Korkeimmassa

hallinto-oikeudessa ja Oulussa viivästymistilanne on suhteellisesti merkittävin, sillä KHO:ssa noin neljännes ja Oulussa noin viidennes vireillä olleista oli ollut vireillä yli 12 kuukautta.

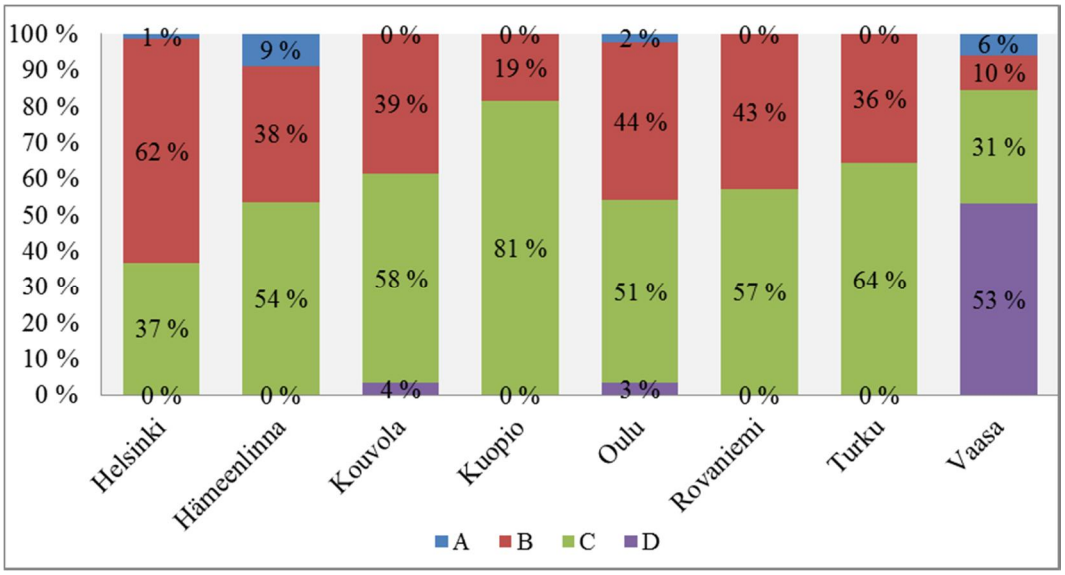
Kun verrataan yli 12 kuukautta vireillä olleiden osuuksia kaikista vireillä olevista, voidaan havaita Rovaniemen ja Vaasan hallinto-oikeuksien tilanteen kehittyneen parempaan suuntaan. Sekä Rovaniemellä että Vaasassa yli 12 kuukautta vireillä olleiden osuus on laskenut seitsemän prosenttiyksikköä ollen vuonna 2012 Rovaniemellä 3 %:a ja Vaasassa 12 %:a. Rovaniemen kehitystä voi osallaan selittää se, ettei käsiteltäviä asioita kappalemääräisesti ole paljon ja asiat ovat tämän johdosta helpommin hallittavissa. Heikoin kehitys viivästymisen suhteen on Helsingin hallinto-oikeudella, sillä viivästyneiden osuus on kasvanut 5 %:sta 13 %:iin. Helsingin hallinto-oikeuden vaikutus kokonaisuuteen on suuri, sillä sen viivästyneet asiat kattavat noin puolet kaikkien alueellisten hallinto-oikeuksien yhteen lasketuista yli vuoden ikäisistä asioista. Muissa kuin Helsingin hallinto-oikeudessa tilanne ei ole muuttunut huonompaan suuntaan merkittävästi.

**Taulukko 9.** Vireillä olevien asioiden määrät vuonna 2009 ja 2012*

| | **2009** | | | **2012** | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Vireillä [kpl]** | **Vireillä yli 12 kk [kpl], [%-osuus]** | | **Vireillä [kpl]** | **Vireillä yli 12 kk [kpl], [%-osuus ]** | |
| **Helsinki** | 5295 | 258 | 5 % | 5146 | 686 | 13 % |
| **Hämeenlinna** | 1966 | 147 | 7 % | 1776 | 166 | 9 % |
| **Kouvola** | 1259 | 166 | 13 % | 824 | 115 | 14 % |
| **Kuopio** | 1299 | 70 | 5 % | 800 | 26 | 3 % |
| **Oulu** | 1083 | 195 | 18 % | 970 | 183 | 19 % |
| **Rovaniemi** | 386 | 37 | 10 % | 270 | 7 | 3 % |
| **Turku** | 1406 | 32 | 2 % | 914 | 34 | 4 % |
| **Vaasa** | 1525 | 297 | 19 % | 1386 | 169 | 12 % |
| **HaOt yhteensä** | 14 219 | 1202 | 8 % | 12 086 | 1386 | 11 % |
| **KHO** | 3819 | ** | ** | 3960 | 997 | 25 % |

*Vireillä olevien ikää tarkasteltaessa jouduttiin käyttämään eri numeroaineistoa, kuin muissa analyyseissä, mistä johtuen vireillä olevien määrien välillä esiintyy eroja. Taulukon 8. arvoja käytetään vain yli 12 kk vireillä olleiden tarkasteluun ja arvoja voidaan pitää tähän tarkoitukseen luotettavina. **Ei tietoa käytettävissä

Kuvassa 36 on esitetty yli 12 kuukautta vireillä olleiden osuudet eri työmääräluokissa (31.3.2013). Korkeimmasta hallinto-oikeudesta vastaavia tietoja ei ollut saatavilla, joten se jää tarkastelun ulkopuolelle. Tilanne kuvaa neljän vuoden tarkasteluajanjaksolta ratkaisematta jääneiden ja ennen vuotta 2009 viivästyneiden asioiden jakaumaa. Osuuksista voidaan havaita, että B- ja C-luokan asioita viivästyy suhteessa muita enemmän. Näihin luokkiin kuuluu muita luokkia enemmän asiaryhmiä, mikä osallaan selittää niiden viivästymistä. Työmäärältään alhaisimpia A-luokan asioita ei juuri ole päässyt viivästymään (pois lukien Hämeenlinna ja Vaasa). Vaikka D-luokka on työmäärältään suurin, ei niitä ole jäänyt ratkaisematta muita enempää paitsi Vaasan hallinto-oikeudessa. Tämä selittynee sillä, että luokkien määrittelyvaiheessa D-luokkaan sijoitettiin selvästi muista poikkeavia asioita ja ne näin ollen saavat käsittelyssä enemmän huomiota. Vaasan hallinto-oikeuteen saapuu muita hallinto-oikeuksia enemmän D-luokan asioita, mikä näkyy myös viivästymistilannetta tarkastellessa. Analysoimalla viivästymisiä työmäärä- ja asialuokittain voidaan tarvittavat toimenpiteet kohdistaa tehokkaasti oikeisiin ryhmiin.




**Kuva 36.** Yli 12 kuukautta vireillä olleiden asiaprofiilit (31.3.2013)

# 8 SUORITUSKYVYNMITTAUKSEN JA TAVOITTEIDEN ASETTAMISEN KEHITTÄMISMAHDOLLISUUDET

Tässä kappaleessa tarkastellaan hallinto-oikeuksien nykyisiä tavoiteasetanta- ja seurantakäytäntöjä sekä tutkitaan millaisia kehittämismahdollisuuksia hallintotuomioistuinten mittaristotyöryhmän laatimat asianhallintajärjestelmän uudistukset mahdollistavat. Ensin analysoidaan nykyisiä käytäntöjä ja vuodelle 2012 asetettuja tulostavoitteita. Tämän jälkeen tutkitaan miten nykyisiä käytäntöjä voitaisiin kehittää tukemaan asianhallintajärjestelmän uudistusta sekä esitetään olemassa olevalle käytännölle vaihtoehtoinen malli asettaa tavoitteita ja seurata kehitystä. Lopuksi havainnollistetaan kehittämisehdotusta laskennallisten esimerkkien avulla.

## 8.1 Nykyiset suorituskyvynmittaus- ja tavoiteasetantakäytännöt

Vuosittain pidettävissä tulosneuvotteluissa ja talousarvioehdotuksen laadinnan yhteydessä käytävissä neuvotteluissa tuomioistuinten toiminnan tuloksellisuutta arvioidaan yhdessä oikeusministeriön kanssa. Hallinto-oikeuksien toimintaa valvoo perustuslain mukaisen velvollisuuden mukaisesti korkein hallinto-oikeus. Valvonta koskee lainkäytön yhtenäisyyden, päätösten laadun ja käsittelyaikojen sekä tuomioistuinten voimavarojen riittävyyden seurantaa. Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti vastaa korkeimman hallinto-oikeuden toiminnasta ja tuloksellisuudesta ja hallinto-oikeuksissa vastuu on kunkin viraston ylituomarilla. (HTK 2012, s. 26)

Taulukkoon 10 on koottu tämän tutkimuksen kannalta keskeiset tuottavuutta ja asiavirtausta koskevat tulostavoitteet ja arviot vuodelle 2012. Tavoiteosa-alueita ja arvioita ovat saapuvien, ratkaistavien ja vuoden lopussa vireillä olevien määrä, keskimääräinen käsittelyaika, vuoden lopussa vireillä yli 12 kk olleiden määrä, tuottavuus sekä henkilötyövuodet. Lainkäyttöhenkilöstön vaikutettavissa olevia tavoitteita ovat tuottavuus, ratkaistavien ja vuoden lopussa vireillä olevien määrä, keskimääräinen käsittelyaika sekä yli 12 kuukautta vireillä olleiden määrä.

**Taulukko 10.** Hallinto-oikeuksien tulostavoitteet 2012 (HTK 2012, s. 29-32)

| Tavoiteosa-alue/arvio | Helsinki | Hämeen-linna | Kouvola | Kuopio | Oulu | Rova-niemi | Turku | Vaasa | HaOt yhteensä | KHO |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Saapuvat [kpl]** | 8000 | 2800 | 1480 | 2600 | 1250 | 750 | 2400 | 2115 | 21395 | 4200 |
| **Ratkaistavat [kpl]** | 8100 | 2800 | 1400 | 2600 | 1250 | 600 | 2350 | 2115 | 21215 | 4300 |
| **Vireillä vuoden lopussa [kpl]** | 5700 | 1800 | 756 | 961 | 1110 | 482 | 1200 | 1552 | 13561 | 3800 |
| **Keski-määräinen käsittelyaika [kk]** | 8,0 | 7,5 | 7,0 | 5,0 | 10,0 | 8,0 | 7,0 | 8,7 | 7,6 | 11,0 |
| **Vireillä yli 12 kk vuoden lopussa kpl]** | 400 | 150 | 35 | 50 | 130 | 40 | 50 | 150 | 1005 | * |
| **Tuottavuus [ratkaistut kpl/htv]** | 52,3 | 56,0 | 47,5 | 60,0 | 45,5 | 40,0 | 48,2 | 28,6 | 46 | 43,0 |
| **Henkilötyö-vuodet (htv)** | 155,0 | 50,0 | 29,5 | 43,5 | 27,0 | 15,0 | 48,8 | 74,0 | 443 | 101,0 |

* ei tietoa saatavissa

Kokonaisuudessaan tavoiteasetannassa huomioitavaa on se, että siitä ei käy ilmi mikä on kunkin hallinto-oikeuden tulevaisuuden tavoitetila ja millaisia vuosittaisia osatavoitteita sinne pääseminen edellyttää. Tällainen tavoiteasetantakäytäntö onkin havaittu puutteelliseksi ja hallintotuomioistuinten toimintakertomuksessa (HTK 2011, s. 47) on nostettu esiin, ettei hallinto-oikeuksien toiminnan suunnittelu voi tulevaisuudessa perustua vain seuraavaa vuotta käytävien neuvottelujen ja tulostavoiteasiakirjojen varaan, vaan tavoiteasetantaa tulisi tehdä pidemmälle tähtäimelle.

Hallinto-oikeuksien tavoiteasetantaa ja seurantaa monimutkaistavat asiantuntijatyön erityispiirteet. Kappalemääräinen tarkastelu tekee resurssien määrän arvioimisesta ja kohdistamisesta haasteellista, koska hallinto-oikeuksien käsittelemien asioiden laatu ja vaativuus vaihtelevat. Hallinto-oikeuksien tuottavuuksille asetetuissa tavoitteissa on huomattavia eroja, koska ne perustuvat

ratkaistuihin asioihin kappalemääräisesti. Tällainen seurantakäytäntö on havaittu osittain harhaanjohtavaksi, sillä se ei huomioi eroja asioiden vaativuustasoissa. Esimerkiksi Kuopion hallinto-oikeuden tuottavuustavoite oli 60 (kpl/htv), kun taas Vaasan hallinto-oikeuden 28,6 (kpl/htv) eli eroa on jopa 52 %:a. Tuottavuustavoitteet ovat kuitenkin olleet keskeinen tulosmittari vuosittaisissa tulosneuvotteluissa ja niissä on pyritty huomioimaan työtilanne ja muut toimintaedellytykset kussakin hallinto-oikeudessa (HTK 2010, s. 36). Aiempien analyysien perusteella voidaan havaita, että arviot ovatkin olleet osittain oikeansuuntaisia. Suorituskyvyn tunnuslukuja tulisi kehittää siten, että ne huomioisivat erot oikeuksien välillä. Tällöin tavoitetasoja voitaisiin yhdenmukaistaa ja hallinto-oikeuksien toimintaa vertailla yhdenmukaisemmin keskenään.

Nykyisistä tavoiteasetantakäytännöistä huomioitavaa on lisäksi se, että tavoitteiden asettaminen kaikkien asioiden keskimääräiselle käsittelyajalle voi olla harhaanjohtavaa. Se ei huomioi vireillä olevia asioita, vaan kaikkien jo ratkaistujen asioiden käsittelyaikojen keskiarvon. Ajallisuuden parantamisen kannalta olisi tärkeää keskittyä ennalta ehkäisemään viivästymisiä, mikä tarkoittaa huomion kiinnittämistä vireillä olevien asioiden ikään, ei jo ratkaistuihin. Lisäksi keskimääräinen käsittelyaikatavoite voidaan saavuttaa myös ratkaisemalla enemmän vain vähän aikaa vireillä olleita asioita, vaikka samalla viivästyneiden asioiden määrä kasvaisi. Tämän vuoksi keskimääräisen käsittelyajan käyttäminen asioiden ratkaisujen ajallisuuden mittarina on ongelmallista.

Tiivistettynä asiavirtausta koskevan suorituskyvynmittauksen ja tavoiteasetannan kannalta voidaan nostaa esiin neljä kehittämisen painopistettä:

1. Tavoiteasetannan tekeminen pidemmälle tähtäimelle
2. Mittauksen ja seurannan painopiste toteutuneesta ennakointiin
3. Suorituskyvyn tunnusluvut vastaamaan työmääräpainotusta
4. Tavoitetasojen yhdenmukaistaminen

## 8.2 Suorituskyvynmittauksen ja tavoiteasetannan kehittäminen

### 8.2.1 Kehittämisehdotus

Edellisessä kappaleessa esiin nousseiden suorituskyvynmittauksen ja tavoiteasetantakäytäntöjen kehittämisen painipisteiden, mittaristotyöryhmän laatimien asianhallintauudistusten sekä teoreettisen katsauksen pohjalta voidaan esittää tavoiteasetanta- ja seurantakäytäntöjen kehittämisehdotus. Ehdotus koskee vain asiavirtausta ja näkökulmana ovat sisäinen suorituskyky ja asiakkaat.

Asiavirtauksen kannalta voidaan erottaa neljä kriittistä tekijää, joita ovat tuomioistuinten tuottavuus, vireilläoloaika, resurssisuhde ja ratkaisusuhde. Tuottavuus ja vireilläoloaika ovat jo olleet mittauksen kohteena ja yli vuoden ikäisten asioiden seuranta on ollut tulossopimuksen mukaisesti huomion kohteena käsittelyaikojen lyhentämiseksi (HTK 2012, s. 15). Tuomioistuinten suorituskykyä voidaan mitata ja seurata tuottavuudella ja vireilläoloaikaa yli 12 kuukautta vireillä olleiden määrän kehityksestä. Nämä kaksi tekijää ovat selkeitä seuranta- ja tavoitekohteita, joihin tuomioistuinten henkilöstö voi toiminnallaan aidosti vaikuttaa. Näiden kahden tekijän lisäksi on huomioitava, että hallinto-oikeuksien kokonaissuorituskykyyn vaikuttaa tulosneuvotteluissa päätetyt resurssien määrät. Tutkielmassa käytetyn laskennallisen viitekehyksen mukaisesti (*TUTA*RESU=RASU*), jotta asioiden käsittely ei viivästy (RASU $\geq$ 100 %):

1) hallinto-oikeuksien tulee toimia tuottavasti ja
2) resurssisuhteen on oltava tarkoituksenmukainen.

Tämän kaksivaikutteisuuden tulisi näkyä myös tavoiteasetanta- ja seurantaprosessissa, jotta nähtäisiin mitkä tekijät ovat vaikuttaneet saavutettuun kokonaissuorituskyvyn tasoon ja miten niihin voidaan vaikuttaa. Esimerkiksi jos hallinto-oikeus saavuttaa haastavat tuottavuustavoitteet, mutta tästä huolimatta ratkaisusuhde on alhainen, tulisi huomiota kiinnittää myös resurssien määrään. Jos käytössä ei ole riittävästi resursseja, ei korkeallakaan tuottavuudella pystytä

ratkaisemaan riittävästi asioita. Toisaalta jos ratkaisusuhde on alhainen eikä tuottavuustavoitteita saavuteta sopivalla resurssisuhteella, tulisi huomio kiinnittää tuottavuuden parantamiseen. Kehittämisehdotuksen mukaiset tavoitteet, mittauskohteet ja mittarit on esitetty alla olevassa kuvassa 37.

Asianhallinnan onnistumisen edellytykset:

1) Tuomioistuimet ovat tuottavia
2) Asioita käsitellään kohtuullisessa ajassa
3) Käytössä on riittävästi resursseja

| Tavoitteet | Mittauskohteet | Mittarit |
|---|---|---|
| 1) Tuottavuuden kasvattaminen | • Tuomioistuinten tuottavuus | • TUTA [ratkaistut pist./htv] |
| 2) Käsittelyaikojen lyhentäminen | • Yli 12 kk vireillä olleet asiat<br>• Ratkaisusuhde | • Määrä [kpl]<br>• RASU [%], [ratkaistut pist./saapuneet pist.] |
| 3) Resurssien kohdentaminen tarkoituksen-mukaisemmin | • Henkilöstön määrä suhteessa työmäärään | • RESU [htv/saapuneet pist.] |

**Kuva 37.** Kehittämisehdotus: tavoitteet, mittauskohteet ja mittarit

Neljä esitettyä mittaria kattavat asiavirtauksen kannalta tärkeät asiat toiminnan tehokkuuden ja kohtuulliset käsittelyajat. Kun tuottavuudessa saavutetaan haluttu taso, esimerkiksi jonkun ajanjakson paras tulos, ja resurssisuhde on tavoitteiden mukainen, tiedetään toiminnan ja resurssienkäytön olevan tehokasta. Kun yli 12 kuukautta vireillä olleiden määrä vähenee ja ratkaisusuhde on hyvä (≥100 %), nähdään että tuomioistuin hallitsee asiakuormansa ja asioiden käsittelyajat paranevat. Jos hallinto-oikeudet eivät saavuta tuottavuustavoitteitaan, vaarana ovat toiminnan kustannusten nousu, asioiden käsittelyn ruuhkautuminen ja käsittelyaikojen viivästyminen. Jos asiat ovat vireillä yli 12 kuukautta, ei käsittelyaika ole asianomaisten kannalta kohtuullista. Lisäksi yli vuoden vireillä olleista asioista voi lakiuudistuksen johdosta aiheutua lisäkustannuksia maksettavien viivästymiskorvauksien vuoksi.

Asioiden työmäärän painottaminen mahdollistaa myös sen, että hallinto-

oikeuksille asetettavia tavoitetasoja on tulevaisuudessa mahdollista linjata yhtenäisemmiksi. Yhteneväisemmät tavoitetasot helpottaisivat hallinto-oikeuksien suorituskyvyn vertailua ja tarvittavien henkilöstöresurssien kohdentamista oikeudenmukaisemmin. Kuten oikeusministeriön vuosien 2014-2017 toiminta- ja taloussuunnitelmassa on ilmaistu, tuomioistuinten voimavarat on kohdennettava siten, että kaikilla tuomioistuimilla on yhtäläiset toimintaedellytykset oikeusturvan toteuttamiseksi säännösten edellyttämällä tavalla huomioiden käsiteltävien asioiden määrä ja laatu (OM 2013, s. 18).

Suorituskyvyn mittaamisen ja tavoiteasetannan kehittämisehdotus ja nykyinen käytäntö on tiivistetty alla olevaan taulukkoon 11.

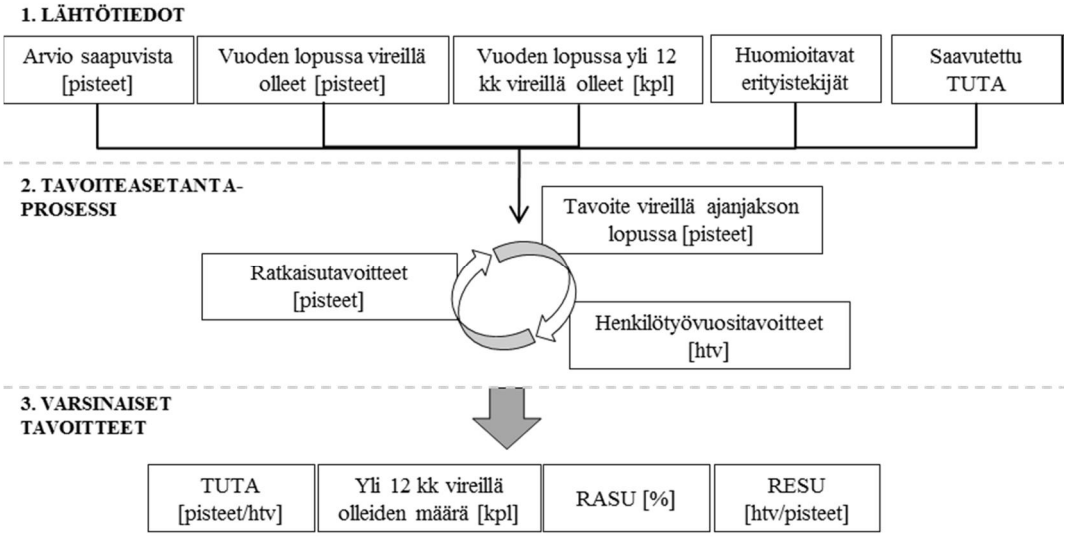
**Taulukko 11.** Kehittämisehdotus ja nykyinen käytäntö

| | **Kehittämisehdotus** | **Nykyinen käytäntö** |
|---|---|---|
| **Suorituskykymittarit** | • TUTA [ratkaistut pisteet/htv]<br>• Yli 12 kk vireillä olleiden määrä [kpl]<br>• RASU [%]<br>• RESU [htv/saapuneet pisteet] | • Tuottavuus [ratkaistut kpl/htv]<br>• Yli 12 kk vireillä olleiden määrä [kpl]<br>• Keskimääräinen käsittelyaika [kk]<br>• Henkilötyövuodet [htv] |
| **Mittauksen ja seurannan painopiste** | • Ennakointi | • Toteutunut |
| **Tavoitetasot** | • Mahdollisuus linjata yhtenäisemmiksi | • Määritelty hallinto-oikeuskohtaisesti |
| **Tavoiteasetannan aikajänne** | • Useampi vuosi, esim. 4 vuotta → osatavoitteet lyhyemmille ajanjaksoille | • 1 vuosi |

Kehittämisehdotuksen havainnollistamiseksi kuvassa 38 on esitetty mallin mukaisessa tavoiteasetannassa ja seurannassa tarvittavia ja muodostuvia tietoja. Tavoiteasetantaprosessin lähtötiedoiksi tarvitaan arvio saapuvien asioiden työmäärästä, tieto vuoden lopussa vireillä olleiden työmäärästä, vuoden lopussa yli 12 kuukautta vireillä olleiden määrä sekä muut huomioitavat erityistekijät,

jotka vaikuttavat tavoiteasetantaan ja edellisen jakson saavutettu tuottavuus.

Lähtötietojen pohjalta tavoiteasetantaprosessissa luodaan tulevaisuuden tavoitetila ja sen edellyttämät toimet: ratkaisutavoitteet, seurantajakson lopussa vireillä olevan työmäärän tavoiteltu taso sekä tavoitteet henkilötyövuosista. Prosessissa muodostuu varsinaiset mitattavat suorituskykytavoitetasot: tuottavuus (pisteet/htv), yli 12 kk vireillä olevien määrä (kpl), resurssisuhde (htv/pisteet) ja ratkaisusuhde (%). Tavoitetila luodaan pidemmälle aikavälille ja nämä pidemmän aikavälin tavoitteet jaetaan osa-tavoitteiksi. Suorituskykymittareiden tuloksia seurataan ennalta määritellyin väliajoin, jotta nähdään miten tavoitteet on saavutettu ja miten kaukana päätavoite on. Tällöin voidaan tehdä ajoissa tarvittavia toimenpiteitä päätavoitteiseen pääsemisen eteen. Esimerkiksi käytettävien resurssien tai saapuneiden määrät voivat muuttua, mikä tulee huomioida tavoiteasetannassa. Tällöin välitavoitetasot tulee päivittää uuden tilanteen mukaiseksi, jotta pitkäntähtäimen tavoitetila voidaan saavuttaa.




**Kuva 38.** Tavoiteasetanta ja seuranta

### 8.2.2 Kehittämisehdotuksen mallintaminen

Havainnollistetaan seuraavaksi suorituskyvynmittauksen ja tavoiteasetannan kehittämisehdotusta kahden skenaarion avulla. Skenaarioiden on tarkoitus

havainnollistaa millaisia käyttömahdollisuuksia kehittämisehdotuksella on ja skenaarioissa esitetyt tavoitetasot ovat vain laskennallisia. Skenaariot perustuvat siihen, mikä näyttäisi realistiselta tutkimuksessa esiin nousseiden havaintojen perusteella. Skenaarioissa tavoiteasetannan aikajakso on neljä vuotta ja laskennassa hyödynnetään vuosina 2009-2012 toteutuneita arvoja. Asiavarastojen työmääräksi on 0-ajanhetkellä valittu vuoden 2012 lopun tilanne ja oletetaan asioita saapuvan keskimäärin saman verran, kuin vuosina 2009-2012. Tuottavuudeksi ajanhetkellä 0 on valittu kunkin hallinto-oikeuden vuosien 2009-2012 kumulatiivinen arvo. Korkeimman hallinto-oikeuden tilanne ja toiminta poikkeaa alueellisista hallinto-oikeuksista, joten korkein hallinto-oikeus jätetään skenaarioiden ulkopuolelle. Vuoden 2014 rakenneuudistus huomioidaan skenaarioissa siten, että Kouvolan ja Kuopion sekä Oulun ja Rovaniemen tilanteista on laskettu myös hallinto-oikeuksien yhteistulos. Skenaariot tehdään ensin laajemmasta näkökulmasta eli miltä alueellisten hallinto-oikeuksien kokonaisuus näyttää. Tämän jälkeen tarkastellaan miltä tilanne näyttäisi hallinto-oikeuskohtaisesti. Skenaarioiden laskelmat on esitetty liitteessä 3.

Skenaario 1 kuvaa tilannetta, jossa ratkaistaan vain ajanjakson aikana saapuneiden verran asioita. Tämä on siis suorituskyvyn vähimmäisvaatimus sille, ettei hallinto-oikeuksien asianhallinnan tilanne heikkene. Kuitenkin todellisuudessa asianhallinnan parantamiseksi täytyy tehdä työtä, mitä havainnollistetaan skenaariossa 2.

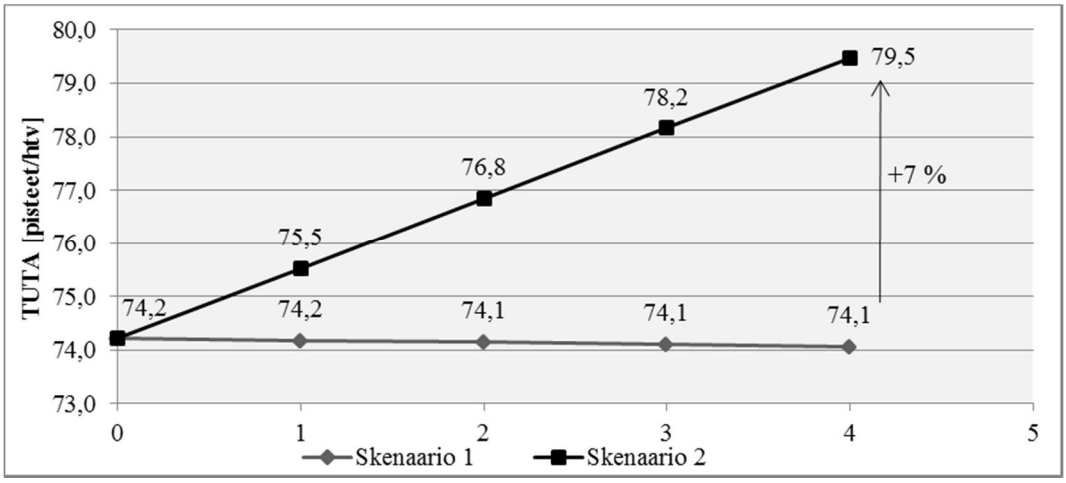
**Skenaario 1:**

- Jotta asianhallinnan tilanne ei huononisi, täytyisi ratkaista vähintään saapuvien verran asioita (RASU = 100 %).
- Oletetaan resursseja olevan keskimäärin kuten vuosina 2009-2012 (RESU 13,5 htv/ 1000 pistettä)
- Mikä olisi tällöin tavoiteltava kaikkien alueellisten hallinto-oikeuksien kokonaistuottavuuden vähimmäistaso 4. vuoden lopussa? Millaisista välitavoitteista se voisi koostua?

**Skenaario 2:**

- Jotta asiahallinnan tilannetta voitaisiin parantaa, täytyisi
  a) kokonaistuottavuuden kasvaa ja/tai
  b) kokonaisresurssisuhteen olla korkeampi. (taloustilanne huomioiden kokonaisresurssien lisääminen ei välttämättä ole mahdollista)
- Joten vaihtoehdon a) mukaisesti: mikä olisi tavoiteltava kokonaistuottavuuden taso ja ratkaisusuhde, jos tavoitteena olisi, että 4. vuoden lopussa asiavarastojen määrä vastaisi 6 kk työmäärää? Millaisia olisivat välitavoitteet? Oletetaan resursseja olevan kuten vuosina 2009-2012.

Kuvassa 39 on esitetty skenaarioiden tulokset. Skenaarion 1 mukaisesti kokonaistuottavuuden ei tarvitsisi muuttua, jos tavoitteena olisi säilyttää asiavarastojen nykytila ja ratkaista vain saapuneiden työmäärän verran asioita. Kuitenkin asiahallintaan tarvitaan parannusta ja skenaarion 2 mukaisesti, jotta asiavarastojen määrä vastaisi 6 kuukauden työmäärää, tulisi tuottavuuden kasvaa tasaisesti vuosittain 1,3 (pisteet/htv) ja olla neljännen vuoden lopussa 79,5 (pisteet/htv). Neljännen vuoden tavoitetaso olisi noin 7 %:a alkuhetkeä korkeampi. RASUn tulisi olla keskimäärin 105 %:a ja RESUn 13,5 (htv/1000 saapunutta). Jos asioita ratkaistaisiin vireilläoloaika huomioiden, saataisiin yli 12 kuukautta vireillä olleiden määrää laskettua kohti 0.




**Kuva 39.** Skenaariot 1 ja 2: kokonaistuottavuus

Tavoitteiden toteutumista tulisi seurata vuosittain ja pohtia seuraavia kysymyksiä:

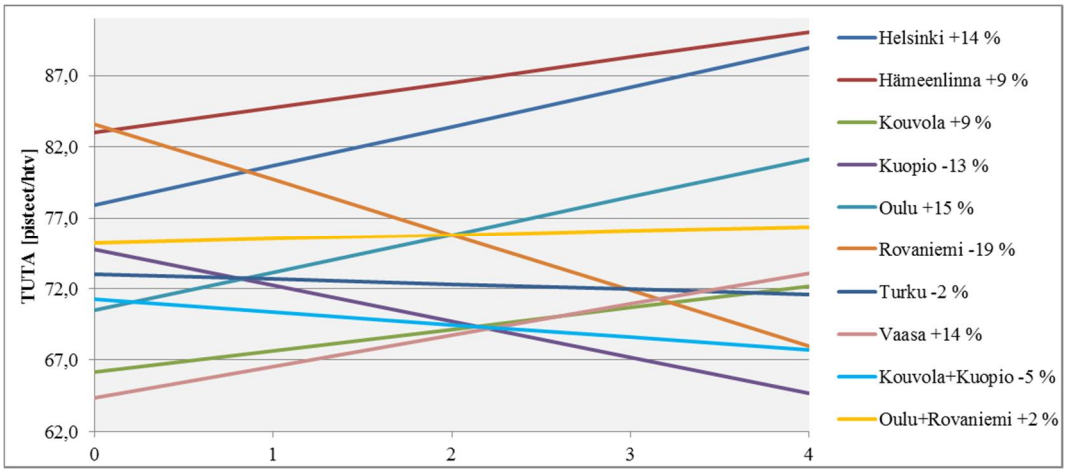
- Saavutettiinko tuottavuustavoite?
- Laskiko yli 12 kk vireillä olleiden määrä?
- Saavutettiinko tavoiteltu ratkaisusuhde (≥ 100 %)?
- Saavutettiinko tavoiteltu resurssisuhde?

Esimerkiksi jos toisen vuoden tuottavuustavoite 76,8 olisi saavutettu, mutta yli 12 kuukautta vireillä olleiden tavoitemäärää ei olisi saavutettu, tulisi löytää syyt tavoitteista jäämiselle, jotta tarvittavia muutoksia osattaisiin tehdä ajoissa. Jos huomattaisiin, että RESU olisi ollut tavoiteltua alhaisempi, myös RASU olisi ollut alle tavoitearvon. Saavutettu RASU voisi johtua siitä, että resursseja olisi ollut määrällisesti käytössä tavoiteltua vähemmän tai että asioita saapui odotettua enemmän ja siihen ei ehditty tai voitu reagoida vuoden aikana. Tällöin vaikuttavana tekijänä kokonaistavoitteista jäämiseen olisi se, ettei resursseja ollut tavoitteiden mukaisesti käytössä ja tämä tulisi mahdollisuuksien mukaan pyrkiä huomioimaan seuraavalle vuodelle tehtävissä tulosneuvotteluissa ja päivittää tavoitetasoja. Toisaalta on myös huomioitava se, että vaikka TUTA, RESU ja RASU olisivat tavoitteiden mukaiset, täytyy tarkastella yli 12 kuukautta vireillä olleiden määrää, jotta nähdään asioita käsiteltävän kohtuullisissa ajoissa.

Mallinnetaan seuraavaksi skenaariota 2 hallinto-oikeuskohtaisella tasolla. Kokonaistavoitteeseen voidaan päästä siten, että kukin hallinto-oikeus toimii nykyisillä resursseillaan ja tavoitetasot määräytyvät sen perusteella. Toinen vaihtoehto on, että kaikille asetetaan sama neljännen vuoden tuottavuuden tavoitetaso ja resurssit jaetaan työmäärään perustuen. Miltä skenaario 2 näyttäisi,

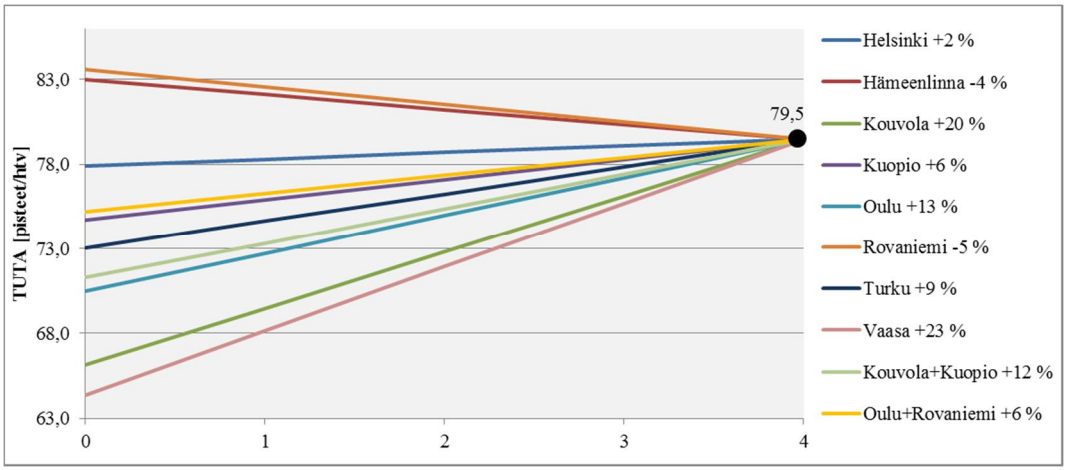
a) jos hallinto-oikeuksien nykyisiä resurssijakoja ei muutettaisi? Mitkä olisivat kunkin hallinto-oikeuden tuottavuustavoitteet?
b) jos kokonaisresurssit jaettaisiin täysin yhdenmukaisesti perustuen työmäärään ja kaikille asetettaisiin sama tuottavuuden tavoitetaso? Miten resursseja voitaisiin muuttaa?

Ensimmäinen vaihtoehto (a) on esitetty kuvassa 40. Kuvassa on myös esitetty miten paljon tuottavuuden tulisi kasvaa (%) yhteensä neljän vuoden aikana. Jos hallinto-oikeuksien resurssijakoja ei muutettaisi, jo korkean tuottavuuden saavuttaneiden ja ruuhkautuneiden hallinto-oikeuksien täytyisi nostaa tuottavuutta entisestään. Hallinto-oikeudet, jotka ovat ruuhkautuneita, mutta joiden tuottavuus on ollut alhaisempi, ei tarvitsisi kuitenkaan nousta tuottavimpien tasolle. Hallinto-oikeudet, jotka eivät ole ruuhkautuneet voisivat jopa laskea tuottavuuttaan. Se ettei resursseja jaettaisi työmäärän perusteella, johtaisi siihen että erot hallinto-oikeuksien tuottavuuksissa kasvaisivat. On myös mahdollista, että jo aiemmin korkean tuottavuuden saavuttaneet eivät pystyisi kasvattamaan tuottavuuttaan asiaruuhkan purkamiseen vaadittavalle tasolle. Skenaarion mukaista kehittymissuuntaa oli jo havaittavissa vuosien 2009-2012 suorituskykyanalyyseissa.



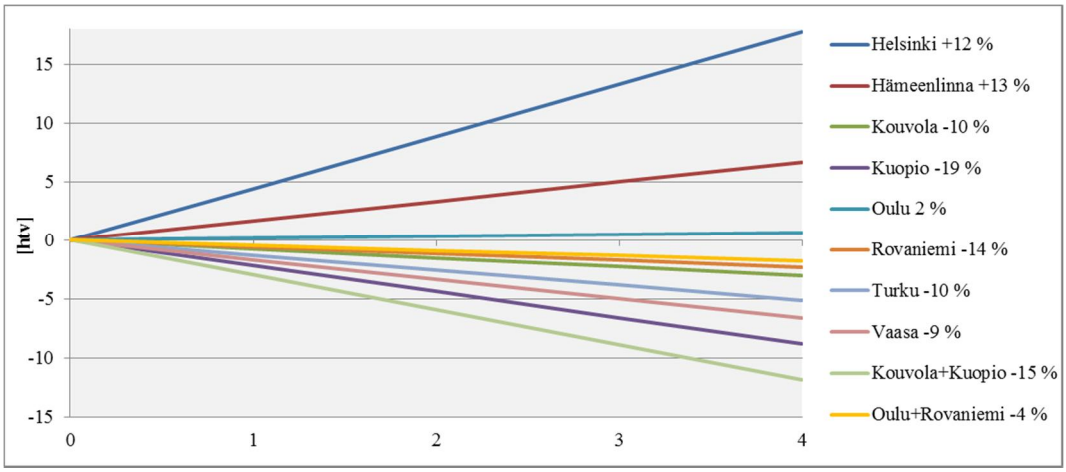

**Kuva 40.** Skenaario 2 a): hallinto-oikeuskohtaiset tuottavuustavoitteet

Kuvassa 41 on esitetty toisen vaihtoehdon (b) mukainen tuottavuustavoite ja vuosittainen kehitys. Lisäksi kuvassa on ilmaistu tuottavuuden kokonaismuutos prosentteina verraten alku- ja loppuhetkiä. Skenaarion mukaisesti jokainen hallinto-oikeus kehittyisi tasaisesti vuosittain omasta alkutasostaan kohti yhteistä tuottavuustasoa 79,5 (pisteet/htv). Tuottavuustaso olisi realistisesti saavutettavissa, sillä suorituskykyanalyysien (kappale 7.1) perusteella lähes kaikki hallinto-oikeudet olivat jo saavuttaneet sen yhtenä tai useampana vuotena vuosien 2009-2012 aikana.




**Kuva 41.** Skenaario 2 b): hallinto-oikeuskohtaiset tuottavuustavoitteet

Edellä kuvattu tuottavuuden kehitys vaatisi myös resurssien jakamista tasapuolisemmin. Resurssien muutokset täytyi suunnitella asteittaisesti kuten tuottavuuden kehityskin. Tarvittavat resurssien muutokset on esitetty kuvassa 42. Kuvan mukaisesti esimerkiksi Helsinkiin tulisi lisätä resursseja noin 4,4 htv/a, jolloin neljännen vuoden lopussa resurssien määrä olisi kasvanut alkuhetkeen verraten 17,7 htv (+12 %). Vastaavasti Turun hallinto-oikeudelta voitaisiin vähentää vuosittain 1,3 henkilötyövuotta, jolloin neljän vuoden kokonaisvähennys olisi 5,1 henkilötyövuotta (-10 %).




**Kuva 42.** Skenaario 2 b): hallinto-oikeuksien resurssimuutokset

Skenaarion 2 tavoitetilaan pääsemiseen vaadittavat neljän vuoden keskimääräiset resurssi- ja ratkaisusuhteet on esitetty taulukossa 12. Kuten voidaan havaita, resurssisuhteissa olisi vieläkin eroavaisuuksia, koska niissä on huomioitu kunkin

hallinto-oikeuden tilanne tavoitetilaan pääsemiseksi. Ne joiden asiaruuhkan tilanne on ollut merkittävin, tarvitsevat suhteellisesti muita enemmän resursseja. Resurssien uudelleenjakaminen tulisikin tehdä asteittain hallinto-oikeuksien toimintaedellytykset huomioiden.

**Taulukko 12.** Skenaario 2 b): RESUn ja RASUn keskimääräiset tavoitetasot

| Hallinto-oikeus | Keskimääräinen RESU [htv/ 1000 pistettä] | Keskimääräinen RASU [%] |
|---|---|---|
| **HaOt yhteensä** | 13,5 | 105 % |
| Helsinki | 13,3 | 105 % |
| Hämeenlinna | 13,1 | 106 % |
| Kouvola | 14,2 | 106 % |
| Kuopio | 12,7 | 98 % |
| Oulu | 14,2 | 108 % |
| Rovaniemi | 12,0 | 98 % |
| Turku | 13,0 | 100 % |
| Vaasa | 14,8 | 109 % |
| Kouvola+Kuopio | 13,3 | 101 % |
| Oulu+Rovaniemi | 13,4 | 104 % |

Hallinto-oikeuksien asiahallinnan tilanteen parantaminen vaatii merkittäviä panostuksia ja hallinto-oikeuksien lähtökohdat ovat hyvin erilaisia. Osa on ruuhkautunut keskimääräistä korkeammasta tuottavuudesta huolimatta ja osa sen sijaan on pärjännyt kohtuullisesti alhaisemmallakin tuottavuudella. Edellä esitetyt skenaariot toivat esiin sen, että siirtyminen kohti yhteneviä tavoitetasoja mahdollistaisi asiahallinnan tilanteen kehittämisen myös nykyisillä kokonaisresurssimäärillä. Tämä kuitenkin edellyttäisi resurssien jakamista uudelleen hallinto-oikeuksien kesken työmäärään perustuen.

# 9 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä kappaleessa kootaan työn tulokset ja tehdään niistä johtopäätöksiä. Ensin esitellään työn keskeiset tulokset ja arvioidaan niitä. Lopuksi tuodaan esille työn tulosten perusteella havaitut jatkotoimenpiteet ja suositukset.

## 9.1 Työn keskeiset tulokset

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli tutkia millaisia suorituskyvynmittauksen ja tavoiteasetannan kehittämismahdollisuuksia hallinto-oikeuksien asianhallintajärjestelmään kehitetyt uudistukset, hälytysjärjestelmä ja työmääräpainotus, mahdollistavat. Tutkimus käsitteli Helsingin, Hämeenlinnan, Kouvolan, Kuopion, Oulun, Rovaniemen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeuksia sekä korkeinta hallinto-oikeutta. Työn päätavoitteeseen pääseminen edellytti tarvittavien pohjatutkimusten tekemistä ja työ rakentui kolmen tutkimuskysymyksen ympärille:

1. *Mitkä ovat asioiden työmääräpainotuksen keskeisimmät vaikutukset hallinto-oikeuksien suorituskyvyn tunnuslukuihin?*
2. *Mikä on ollut hallinto-oikeuksien suorituskyky vuosina 2009-2012, kun tilannetta tarkastellaan asioiden työmääräpainotuksella?*
3. *Millaisia suorituskyvynmittauksen ja tavoiteasetannan kehittämismahdollisuuksia asianhallintajärjestelmään tehdyt uudistukset (hälytysjärjestelmä ja työmääräpainotus) mahdollistavat?*

Kysymyksiin vastaaminen edellytti laskennallisen viitekehyksen muodostamista. Tässä tutkimuksessa viitekehys perustui kolmen toisistaan riippuvaisen tekijän, tuottavuuden (ratkaistut/htv), resurssisuhteen (htv/saapuneet) ja ratkaisusuhteen (ratkaistut/saapuneet) tarkasteluun.

Vastausta ensimmäiseen tutkimuskysymykseen etsittiin analysoimalla hallinto-oikeuksien vuosien 2009-2012 suorituskyvyn kumulatiivisia tuloksia, jotta

yksittäisten vuosien poikkeamat eivät vaikuttaisi tuloksiin. Kumulatiiviset arvot kuvasivat parhaiten hallinto-oikeuksien keskimääräistä tilannetta. Kappalemäärillä laskettuna ero korkeimman ja alhaisimman tuottavuuden välillä oli 53 %:a ja työmääräpainotuksella tarkasteltuna se laski 24 %:iin. Jos Vaasan hallinto-oikeutta ja korkeinta hallinto-oikeutta ei huomioida, ääripäiden ero kapeni 23 %:sta 21 %:iin. Korkeimman ja alhaisimman resurssisuhteen ero kapeni kappalemääräisestä 52 %:sta 27 %:iin. Jos Vaasan hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus jätetään huomioimatta, ero kapeni 26 %:sta 20 %:iin.

Yksittäisistä hallinto-oikeuksista merkittävimmin poikenneen Vaasan hallinto-oikeuden työmäärän vaativuus selittää osittain sen suorituskyvyn eroa verraten muihin hallinto-oikeuksiin ja ero kapenee merkittävästi työmääräpainotuksella tarkasteltuna. Tutkimuksen tulosten perusteella voidaan kuitenkin todeta, että kokonaisuudessaan erot hallinto-oikeuksien suorituskyvyissä eivät täysin selity asioiden vaativuuseroilla, sillä työmääräpainotuksellakin tarkasteltuna erot ovat huomattavia. Tämän tutkimuksen puitteissa tarkkoja syitä eroavaisuuksille ei ole mahdollista arvioida, sillä niitä voivat aiheuttaa monet tekijät, kuten hallinto-oikeuksien koko, yksilöiden erot, ratkaisukokoonpanot ja johtamistavat. Työmääräpainotuksen myötä tuomioistuinten on mahdollista arvioita eri tekijöiden vaikutuksia tarkemmin ja etsiä niihin ratkaisuja.

Toiseen tutkimuskysymykseen haettiin vastausta tutkimalla hallinto-oikeuksien suorituskykyä vuosien 2009-2012 aikana. Analyysit perustuivat siihen, miltä suorituskyky näytti työmääräpainotuksella. Taulukossa 13 on esitetty hallinto-oikeuksien kumulatiivisen tuottavuuden ja resurssisuhteen ero keskimääräiseen (kaikkien hallinto-oikeuksien tulos), tuottavuuden ja resurssisuhteen muutos vuodesta 2009 vuoteen 2012, vuoden lopussa yli vuoden vireillä olleiden määrä ja osuus kaikista vireillä olleista vuosina 2009 ja 2012 sekä keskimäärin vuoden lopussa ollut työmäärä suhteutettuna kuukausiin.

Alueellisten hallinto-oikeuksien tuottavuus laski kokonaisuudessaan vuodesta 2009 vuoteen 2012 noin 5 %:a ja yli vuoden vireillä olleiden määrä kasvoi noin

1200 kappaleesta 1390 kappaleeseen. Työmääräpainotuksella tarkasteltuna hallinto-oikeuksien suorituskyvyissä oli havaittavissa neljän vuoden ajanjaksolla huomattavia eroja, sekä oikeuksien välillä että yhden oikeuden sisällä. Kokonaisuutta tarkasteltaessa voitiin havaita, että niissä hallinto-oikeuksissa, joissa kumulatiivinen tuottavuus oli tarkasteluajanjaksolla keskimääräistä korkeampi, mutta resurssisuhde keskimääräistä alhaisempi, yli vuoden ikäisten asioiden määrä ja osuus kasvoivat. Hallinto-oikeuksissa joissa keskimäärin vuoden lopussa vireillä ollut työmäärä vastasi noin puolen vuoden työtä, yli vuoden vireillä olleiden tilanne oli kohtuullisin. Yli vuoden ikäisten osuus näissä hallinto-oikeuksissa oli alle 5 %:a.

**Taulukko 13.** Hallinto-oikeuksien suorituskyky 2009-2012

| Suorituskyvyn osa-alue / Hallinto-oikeus | Kumulatiivinen arvo verraten keskimääräiseen | | Muutos 2009-2012 | | Yli 12 kk vireillä olleet [kpl, %] | | Keskim. vireillä ollut työmäärä |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | TUTA (76,1) | RESU (13,1) | TUTA | RESU | 2009 | 2012 | [kk] |
| **Helsinki** | +2 % | -5 % | +4 % | +6 % | 258<br>5 % | 686<br>13 % | 8,4 |
| **Hämeenlinna** | +9 % | -7 % | -9 % | +1 % | 147<br>7 % | 166<br>9 % | 8,7 |
| **Kouvola** | -13 % | +16 % | -4 % | +14 % | 166<br>13 % | 115<br>14 % | 8,9 |
| **Kuopio** | -2 % | +10 % | -27 % | +24 % | 70<br>5 % | 26<br>3 % | 6,2 |
| **Oulu** | -7 % | +8 % | +3 % | +2 % | 195<br>18 % | 183<br>19 % | 10,3 |
| **Rovaniemi** | +10 % | +1 % | -29 % | +15 % | 37<br>10 % | 7<br>3 % | 5,9 |
| **Turku** | -4 % | +6 % | -13 % | +25 % | 32<br>2 % | 34<br>4 % | 6,6 |
| **Vaasa** | -15 % | +20 % | +2 % | -11 % | 297<br>19 % | 169<br>12 % | 10,4 |
| **HaOt yhteensä** | -3 % | +3 % | -5 % | +7 % | 1202<br>8 % | 1386<br>11 % | 8,4 |
| **KHO** | +11 % | -13 % | -13 % | +28 % | * | 997<br>25 % | 12,2 |

* ei tietoa saatavissa

Kun löydettiin vastaukset kahteen ensimmäiseen kysymykseen, pystyttiin tutkimaan vastausta kolmanteen kysymykseen. Analysoimalla nykyisiä suorituskyvynmittauksen ja tavoiteasetannan käytäntöjä, voitiin esittää neljä kehittämisen painopistettä:

1. Tavoiteasetannan tekeminen pidemmälle tähtäimelle
2. Mittauksen ja seurannan painopiste toteutuneesta ennakointiin
3. Suorituskyvyn tunnusluvut vastaamaan työmääräpainotusta
4. Tavoitetasojen yhdenmukaistaminen

Kehittämisen painopisteiden perusteella luotiin kehittämisehdotus, jonka mukaisesti suorituskykyä tulisi mitata 1) hallinto-oikeuksien tuottavuudella (ratkaistut pisteet/htv), 2) yli 12 kuukautta vireillä olleiden määrällä (kpl), 3) ratkaisusuhteella (ratkaistut pisteet/saapuneet pisteet, %) ja 4) resurssisuhteella (htv/saapuneet pisteet). Ensimmäisen mittarin avulla voidaan seurata toiminnan tehokkuutta ja toisen ja kolmannen avulla käsittelyiden ajallisuutta. Näiden mittareiden lisäksi tavoiteasetannassa ja seurannassa tulisi kiinnittää huomiota myös resurssisuhteeseen. Tutkimuksessa käytetyn laskennallisen viitekehyksen mukaisesti (*TUTA*RESU=RASU*) toinen asioiden viivästymiseen vaikuttava tekijä on resurssisuhde. Resurssisuhde määräytyy vuosittaisissa tulosneuvotteluissa päätettyjen resurssien ja saapuneiden toteutuneen määrän mukaisesti. Kiinnittämällä huomiota molempiin tekijöihin, voidaan nähdä paremmin mitkä tekijät, tuottavuuden taso vai resurssisuhde, ovat vaikuttaneet saavutettuun kokonaissuorituskykyyn. Tällöin osataan kohdistaa tarvittavat toimenpiteet ajoissa oikein.

Kehittämisehdotusta mallinnettiin kahden skenaarion avulla. Skenaarioiden ja suorituskykyanalyysien perusteella voitiin havaita, että ruuhkautumisen taustalla vaikuttavat kaksi tekijää: 1) resurssiongelmat ja 2) tuottavuusongelmat. Osa hallinto-oikeuksista ei välttämättä pysty nykyisillä resursseilla saamaan vireillä olevaa asiakuormaa purettua ja parantamaan yli 12 kuukautta vireillä olleiden tilannetta, mikäli tuottavuushuippu on jo saavutettu. Osassa hallinto-oikeuksissa

sen sijaan tulisi löytää keinot (johtaminen, työmenetelmät) tuottavuuden parantamiseksi, jotta päästäisiin tuottavimpien tasolle. Jos keskimääräistä tuottavuutta saataisiin korkeammaksi, myös olemassa olevilla resursseilla saataisiin vireillä olevaa asiakuormaa alhaisemmaksi ja käsittelyaikoja kohtuullisemmiksi.

Skenaarioissa oletettiin, että asioita saapuisi neljän tulevan vuoden aikana keskimäärin saman verran kuin vuosina 2009-2012 ja kokonaisresursseja olisi käytössä sama määrä kuin vuosina 2009-2012. Jos tällaisessa tilanteessa alueellisten hallinto-oikeuksien keskimääräistä tuottavuutta pystyttäisiin nostamaan neljän vuoden aikana tasaisesti ja neljännen vuoden lopussa se olisi alkuhetkeä 7 %:a korkeampi, saataisiin hallinto-oikeuksien asiavarasto kiertämään kaksi kertaa vuodessa. Tällöin asioita olisi siis varastossa kuuden kuukauden työmäärän verran. Tällaisessa tilanteessa myös käsittelyajat olisivat kohtuullisia asianomaisten kannalta. Tilanteeseen pääseminen edellyttäisi resurssien jakamista uudelleen työmäärään perustuen ja yhdenmukaisemmin hallinto-oikeuksien kesken.

## 9.2 Tulosten arviointi

Tutkimus tarjoaa hyödyllistä tietoa hallinto-oikeuksien suorituskyvyn kehittymisestä sekä kokonaisuutena että hallinto-oikeuksittain. Hallinto-oikeuksien suorituskykyä ei ole aikaisemmin tarkasteltu työmääräpainotuksilla, joten tutkimus antaa uudenlaista näkökulmaa tuomioistuinten suorituskyvyntasoista ja niissä esiintyvistä eroista. Suorituskyvynmittauksen ja tavoiteasetannan kehittämismahdollisuuksien tutkimisessa onnistuttiin hyvin. Nykyisiä käytäntöjä analysoimalla löydettiin kehittämisen painopisteet ja painopisteiden avulla voitiin esittää kehittämisehdotus. Kokonaisuudessaan tutkimuksen tavoitteisiin päästiin ja työssä löydettiin vastaukset tutkimuskysymyksiin.

Tutkimuksen tulosten luotettavuutta arvioitaessa on huomioitava, että työn

tulokset perustuvat vahvasti kvantitatiiviseen tutkimukseen. Tutkimusta tehdessä huomattiin, että käytetyissä numeroaineistossa oli osittaisia keskinäisiä eroavaisuuksia, mikä antaa tuloksille pienen virhemarginaalin. Erot kohdistuivat vireillä olevien asioiden määriin. Esiintyneille eroille selityksenä löydettiin se, että tuomioistuinten tietojärjestelmät päivittyvät jatkuvasti ja jo yhden päivän ero voi tehdä suuria muutoksia tietojärjestelmään kirjattuihin vireillä olevien määriin. Virheiden minimoimiseksi tutkimuksessa pyrittiin käyttämään mahdollisimman paljon samaan aineistoon perustuvia tietoja. Lisäksi laskelmien tuloksia verrattiin hallinto-oikeuksien kirjallisiin toimintakertomuksiin. Eroavaisuudet kohdistuivat vain pieneen osaan tutkimusta ja niiden vaikutus pyrittiin minimoimaan, joten työn tuloksia voidaan pitää luotettavina

## 9.3 Jatkotoimenpiteet ja suositukset

Hallintotuomioistuinten mittaristotyöryhmän laatimat uudistukset ovat merkittäviä ja hyödyllisiä. Kaikkea ei voi saada kerralla valmiiksi, mutta käytössä saatavat kokemukset auttavat kehittämään niitä edelleen toimivammiksi. Tutkimuksessa esitettyä asiavirtausta koskevaa suorituskyvynmittauksen ja tavoiteasetannan kehittämisehdotusta suositellaan nykyisten käytäntöjen tilalle. Se toisi tavoiteasetantaan pitkäjänteisyyttä ja ehdotetulla mittaristolla voitaisiin kiinnittää huomiota toiminnan keskeisiin tekijöihin.

Työmääräpainotusten käyttöönotolla voidaan saavuttaa monia etuja, kuten oikeudenmukaisempi tavoiteasetanta ja resurssien kohdentamisen parantuminen. Asiakuorman painottamisella on käyttömahdollisuuksia sekä hallinto-oikeuksien sisäisessä tarkastelussa että tarkasteltaessa eroja eri oikeuksien välillä. Painotusten avulla saadaan poissuljettua työmäärien vaihtelusta johtuvia eroja suorituskyvyn tasoissa ja voidaan keskittyä muiden syiden arvioimiseen. Kun mittaristotyöryhmän laatimat uudistukset on otettu käyttöön, asianhallinnan parantamiseksi olisi suositeltavaa ryhtyä kartoittamaan muita tuomioistuinten suorituskykyyn vaikuttavia tekijöitä ja etsiä keinoja niiden kehittämiseksi.

Työmääräpainotusten käytössä on huomioitava, että painokertoimien ja luokituksen ylläpito vaatii jatkuvaa seurantaa ja päivittämistä. Ympäristön vaikutukset oikeusasioihin ja niiden vaativuuteen voivat muuttaa alkuperäisen mallin toimivuutta. Hallinto-oikeuksien toimintaan vaikuttavat monet eri tekijät, joita mittaristo ei pysty huomioimaan. On myös pohdittava ovatko asianimikkeet sijoittuneet oikeisiin työmääräluokkiin, voidaanko tavoiteasetanta luotettavasti perustaa asioiden työmääräpainotuksen mukaiseksi ja tavoitetasot, sekä tuottavuus että resurssisuhteet, yhdenmukaistaa. Ja toisaalta jos työmääräpainotus ei vielä huomioi kaikkia tarpeellisia asioita ja tavoitetasoja ei voida yhdenmukaistaa, miten työmääräpainotusta tulisi kehittää yhdenmukaisuuteen pääsemiseksi.

# LÄHDELUETTELO

Eliassen, K. A. Kooiman, J. (toim.) 1993. Managing public organizations. London, SAGE Publications Ltd. 302 s. ISBN 0-8039-7714-X.

Flango, V. E. Ostrom, B.J. 1996. Assessing the need for judges and court Support. staff. Williamsburg, National Center for State Courts. 124 s. ISBN 0-89656-162-3.

Hallintotuomioistuinten mittaristotyöryhmä (HMT). 2011. Hallintotuomioistuinten mittaristotyöryhmän mietintö. Oikeusministeriö. Helsinki, Edita Prima Oy. Mietintöjä ja lausuntoja 55/2011. ISBN 978-952-259-162-3.

Hallintotuomioistuinten valmisteleva mittaristotyöryhmä (HVMT). 2010. Hallintotuomioistuinten valmistelevan mittaristotyöryhmän loppuraportti. Oikeusministeriö. Helsinki, Oikeusministeriö. 80 s. Mietintöjä ja lausuntoja 13/2010. ISBN 978-952-466-974-0.

Hallintotuomioistuinten toimintakertomus (HTK). 2009.

Hallintotuomioistuinten toimintakertomus (HTK). 2010.

Hallintotuomioistuinten toimintakertomus (HTK). 2011.

Hallintotuomioistuinten toimintakertomus (HTK). 2012.

Harte, H. G. Dale, B. G. 1995. Improving quality in professional service organizations: a review of the key issues. *Managing Service Quality*. Vol. 5, nro. 3, s. 34-44.

Hewitt, W. Gallas, G. Mahoney, B. 1990. Courts that succeed – Six profiles of

successful courts. National Center for State Courts, Williamsburg. 214 s. ISBN 0-9656-102-X.

Hoffman, R. B. Mahoney, B. 2001. Managing caseflow in state intermediate appellate courts - What mechanisms, practices, and procedures can work to reduce delay?. Colorado, The Justice Management Institute. 82 s.

Jääskeläinen, A. Laihonen, H. 2012. Overcoming the specific performance measurement challenges of knowledge-intensive organizations. *International Journal of Productivity and Performance Management.* Vol. 62, nro. 4, s. 350-363.

Jääskeläinen, A. Lönnqvist, A. 2011. Public service productivity: How to capture outputs?. *International Journal of Public Sector Management.* Vol. 24, nro. 4, s. 289-302.

Kaplan, R. S. Norton, D. P. 1992. The balanced scorecard – measures that drive performance. *Harward Business Review.* Vol. 70, nro. 1, s. 71-79.

Kellogg, D. L. Nie, W. 1995. A framework for strategic service management. *Journal of Operations Management.* Vol. 13, nro 4, s. 323-337.

Locke, E. A. Latham, G. P. 1990. A theory of goal setting & task performance. Nerw Jersey, Prentice-Hall Inc. 413 s.

Lowendahl, B. R. 2005. Strategic management of professional service firms. 3. painos. Kööpenhamina, Business School Press.

McLaughlin, C. P. Coffey, S. 1989. Measuring productivity in services. *International Journal of Service Industry Management.* Vol. 1, nro. 1, s. 46-64.

Nachum, L. 1999. Measurement of productivity of professional services: An

illustration on Swedish management consulting firms. *International Journal of Operations & Production Management*. Vol. 19, nro. 9, s. 922-950

National Center for States Courts (NCSC). 2011. Kansas district court judicial and clerk staff weighted caseload study. Colorado: NCSC. 229 s.

Neely, A. 1998. Measuring business performance. Lontoo, The Economist Newspaper Ltd., Profile Books Ltd. 208 s. ISBN 1-86197-055-2.

Neely, A. Gregory, M. Platts, K. 1995. Performance measurement system design: A literature review and research agenda. *International Journal of Operations & Production Management*. Vol. 15, nro. 4, s. 80-116.

von Nordenflycht, A. 2010. What is a professional service firm? Toward a theory and taxonomy of knowledge intensive firms. *Academy of Management Review.* Vol 35, nro. 1, s. 155-174.

Oikeuslaitos. 2012. Hallinto-oikeudet. [Oikeuslaitoksen Internet-sivut]. [Viitattu 24.6.2013]. Saatavissa: http://www.oikeus.fi/4319.htm.

Oikeusministeriö (OM). 2013. Oikeusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma 2014-2017. Helsinki, Oikeusministeriö. Oikeusministeriön julkaisu 2/2013. 45 s. ISBN 978-952-259-268-2.

Ostrom, B. J. Ostrom, W. O. Hall, D. Hewitt, W. E. Fautsko, T. 2000. Florida Delphi-based weighted caseload project - Final report. Williamsburg, National Center for State Courts. 79 s.

Pekkanen, P. 2011. Delay Reduction in Courts of Justice – Possibilities and challenges of process improvement in professional public organizations. Väitöskirja. Lappeenrannan teknillinen yliopisto. tuotantotalouden osasto. Lappeenranta. 200 s.

Pekkanen, P. Niemi, P. 2013. Process performance improvement in justice organizations - Pitfalls of performance measurement. *International Journal of Production Economics*. Vol. 143, nro. 2, s. 605-611.

Pitkäranta, A. 2013. Lausuntoyhteenveto: Hallinto-oikeuksien työmäärää kuvaavan mittariston painokertoimet. Oikeusministeriö.

Rantanen, H. Kulmala, H. I. Lönnqvist, A. Kujansivu, P. 2007. Performance measurement systems in the Finnish public sector. *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 20, nro. 5, s. 415-433.

Raynus, J. 2011. Improving business process performance – Gain agility, create value, and achieve success. Boca Raton, Taylor & Francis Group, LLC. 321 s. ISBN 978-1-4200-7249-5.

Rosen, E. D. 1993. Public sector productivity – Concepts and practice. California, SAGE Publications Inc. 281 s. ISBN 0-8039-4572-8.

Schmenner, R. W. 1986. How can service businesses survive and prosper?. *Sloan Management Review*. Vol. 27, nro. 3, s. 21-32.

Seijts, G. H. 2001. Setting Goals – When performance doesn't matter. *Ivey Business Journal*. Vol. 65, nro. 3, s. 40-44.

Steelman, D.C. Goerdt, J. A. McMillan, J. E. 2004. Caseflow management - The heart of court management in the new millennium. 3. painos. Williamsburg, National Center for State Courts. 224 s. ISBN 0896562352.

Thorpe, R. Holloway, J. 2008. Performance management. Multidisciplinary perspectives. Houndsmills, New York, Palgrave Macmillan. 331 s. ISBN 978-1-4039-4761-1.

Wemmerlöv, U. 1989. A Taxonomy for service processes and its implications for system design. *International Journal of Service Industry Management*. Vol. 1, nro. 3, s. 13-27.

Wisniewski, M. Stewart, D. 2004 Performance measurement for stakeholders - The case of Scottish local authorities. *The International Journal of Public Sector Management*. Vol. 17, nro. 3, s. 222-233.

| Kappalemäärillä | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Saapunut [kpl] | Ratkaistu [kpl] | TUTA | RESU | RASU |
| **Helsinki** | **34290** | **32992** | **55,8** | **0,0172** | **96 %** |
| 2009 | 8614 | 7794 | 52,6 | 0,0172 | 90 % |
| 2010 | 8980 | 8384 | 56,5 | 0,0165 | 93 % |
| 2011 | 8661 | 8517 | 57,5 | 0,0171 | 98 % |
| 2012 | 8035 | 8297 | 56,7 | 0,0182 | 103 % |
| **Hämeenlinna** | **11683** | **11624** | **57,1** | **0,0174** | **99 %** |
| 2009 | 3011 | 2946 | 56,5 | 0,0173 | 98 % |
| 2010 | 2957 | 2970 | 56,7 | 0,0177 | 100 % |
| 2011 | 2856 | 2924 | 59,0 | 0,0174 | 102 % |
| 2012 | 2859 | 2784 | 56,2 | 0,0173 | 97 % |
| **Kouvola** | **5720** | **5770** | **46,7** | **0,0216** | **101 %** |
| 2009 | 1626 | 1429 | 45,7 | 0,0192 | 88 % |
| 2010 | 1409 | 1731 | 55,1 | 0,0223 | 123 % |
| 2011 | 1364 | 1306 | 42,6 | 0,0225 | 96 % |
| 2012 | 1321 | 1304 | 43,3 | 0,0228 | 99 % |
| **Kuopio** | **10281** | **10670** | **58,0** | **0,0179** | **104 %** |
| 2009 | 2652 | 2711 | 57,6 | 0,0178 | 102 % |
| 2010 | 3066 | 3186 | 67,1 | 0,0155 | 104 % |
| 2011 | 2398 | 2685 | 59,6 | 0,0188 | 112 % |
| 2012 | 2165 | 2088 | 46,9 | 0,0205 | 96 % |
| **Oulu** | **5250** | **5138** | **44,8** | **0,0218** | **98 %** |
| 2009 | 1359 | 1239 | 42,6 | 0,0214 | 91 % |
| 2010 | 1420 | 1253 | 42,4 | 0,0208 | 88 % |
| 2011 | 1198 | 1396 | 49,7 | 0,0235 | 117 % |
| 2012 | 1273 | 1250 | 44,8 | 0,0219 | 98 % |
| **Rovaniemi** | **2776** | **2932** | **45,2** | **0,0234** | **106 %** |
| 2009 | 759 | 815 | 48,8 | 0,0220 | 107 % |
| 2010 | 712 | 758 | 46,6 | 0,0228 | 106 % |
| 2011 | 596 | 707 | 43,0 | 0,0276 | 119 % |
| 2012 | 709 | 652 | 42,1 | 0,0218 | 92 % |

jatkuu

| Kappalemäärillä | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Saapunut [kpl] | Ratkaistu [kpl] | TUTA | RESU | RASU |
| **Turku** | **9047** | **9252** | **46,2** | **0,0221** | **102 %** |
| 2009 | 2517 | 2456 | 48,2 | 0,0202 | 98 % |
| 2010 | 2441 | 2528 | 50,3 | 0,0206 | 104 % |
| 2011 | 2063 | 2197 | 44,2 | 0,0241 | 106 % |
| 2012 | 2026 | 2071 | 42,1 | 0,0243 | 102 % |
| **Vaasa** | **8459** | **8382** | **27,4** | **0,0362** | **99 %** |
| 2009 | 2036 | 2086 | 26,6 | 0,0385 | 102 % |
| 2010 | 2222 | 2036 | 26,4 | 0,0348 | 92 % |
| 2011 | 2129 | 2122 | 28,0 | 0,0356 | 100 % |
| 2012 | 2072 | 2138 | 28,6 | 0,0361 | 103 % |
| **HaOt yhteensä** | **87506** | **86760** | **48,5** | **0,0204** | **99 %** |
| 2009 | 22574 | 21476 | 47,3 | 0,0201 | 95 % |
| 2010 | 23207 | 22846 | 50,4 | 0,0195 | 98 % |
| 2011 | 21265 | 21854 | 49,3 | 0,0209 | 103 % |
| 2012 | 20460 | 20584 | 47,0 | 0,0214 | 101 % |
| **KHO** | **16944** | **16187** | **40,3** | **0,0237** | **96 %** |
| 2009 | 4371 | 3841 | 39,6 | 0,0222 | 88 % |
| 2010 | 4586 | 4194 | 41,9 | 0,0218 | 91 % |
| 2011 | 4048 | 4225 | 42,3 | 0,0247 | 104 % |
| 2012 | 3939 | 3927 | 37,4 | 0,0267 | 100 % |

jatkuu

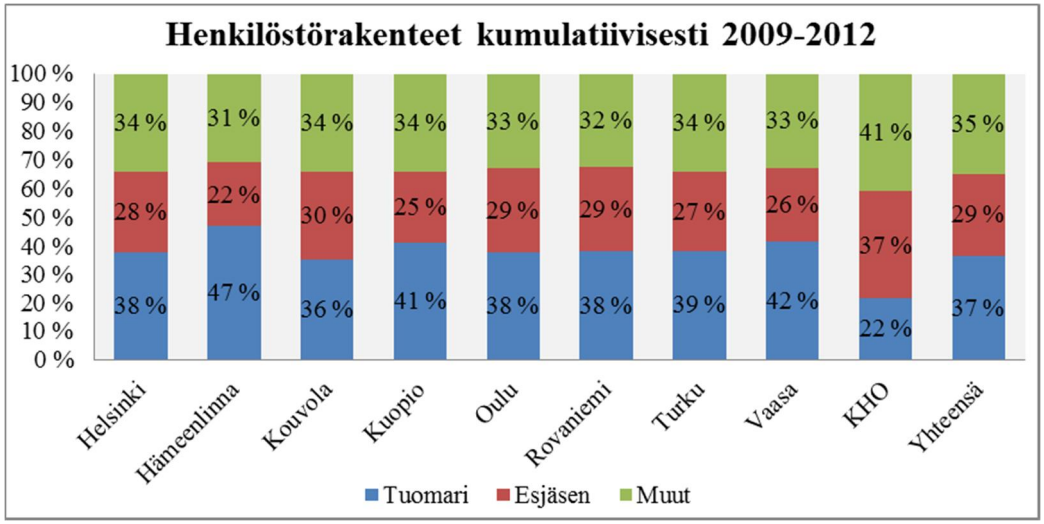
| Työmääräpisteillä | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Saapunut [pisteet] | Ratkaistu [pisteet] | TUTA | RESU | RASU |
| **Helsinki** | **47727** | **46071** | **77,9** | **0,0124** | **97 %** |
| 2009 | 12166 | 11227 | 75,7 | 0,0122 | 92 % |
| 2010 | 12421 | 11676 | 78,7 | 0,0120 | 94 % |
| 2011 | 11831 | 11589 | 78,2 | 0,0125 | 98 % |
| 2012 | 11309 | 11579 | 79,1 | 0,0129 | 102 % |
| **Hämeenlinna** | **16789** | **16898** | **83,0** | **0,0121** | **101 %** |
| 2009 | 4428 | 4632 | 88,8 | 0,0118 | 105 % |
| 2010 | 4228 | 4307 | 82,3 | 0,0124 | 102 % |
| 2011 | 3979 | 3952 | 79,7 | 0,0125 | 99 % |
| 2012 | 4154 | 4006 | 80,9 | 0,0119 | 96 % |
| **Kouvola** | **8147** | **8169** | **66,1** | **0,0152** | **100 %** |
| 2009 | 2330 | 2017 | 64,5 | 0,0134 | 87 % |
| 2010 | 1880 | 2479 | 78,9 | 0,0167 | 132 % |
| 2011 | 1975 | 1808 | 58,9 | 0,0155 | 92 % |
| 2012 | 1963 | 1865 | 61,9 | 0,0154 | 95 % |
| **Kuopio** | **12811** | **13755** | **74,7** | **0,0144** | **107 %** |
| 2009 | 3511 | 3842 | 81,6 | 0,0134 | 109 % |
| 2010 | 3727 | 3951 | 83,2 | 0,0127 | 106 % |
| 2011 | 2898 | 3313 | 73,6 | 0,0155 | 114 % |
| 2012 | 2675 | 2650 | 59,6 | 0,0166 | 99 % |
| **Oulu** | **8166** | **8084** | **70,5** | **0,0140** | **99 %** |
| 2009 | 2155 | 2041 | 70,1 | 0,0135 | 95 % |
| 2010 | 2094 | 2003 | 67,7 | 0,0141 | 96 % |
| 2011 | 1883 | 2034 | 72,3 | 0,0149 | 108 % |
| 2012 | 2035 | 2007 | 71,9 | 0,0137 | 99 % |
| **Rovaniemi** | **4914** | **5426** | **83,6** | **0,0132** | **110 %** |
| 2009 | 1434 | 1663 | 99,5 | 0,0117 | 116 % |
| 2010 | 1331 | 1407 | 86,6 | 0,0122 | 106 % |
| 2011 | 996 | 1261 | 76,6 | 0,0165 | 127 % |
| 2012 | 1153 | 1096 | 70,7 | 0,0134 | 95 % |

jatkuu

| Työmääräpisteillä | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Saapunut [pisteet] | Ratkaistu [pisteet] | TUTA | RESU | RASU |
| **Turku** | **14424** | **14614** | **73,0** | **0,0139** | **101 %** |
| 2009 | 4234 | 3902 | 76,6 | 0,0120 | 92 % |
| 2010 | 3690 | 4128 | 82,1 | 0,0136 | 112 % |
| 2011 | 3242 | 3311 | 66,6 | 0,0153 | 102 % |
| 2012 | 3259 | 3273 | 66,5 | 0,0151 | 100 % |
| **Vaasa** | **19584** | **19710** | **64,4** | **0,0156** | **101 %** |
| 2009 | 4630 | 5147 | 65,6 | 0,0169 | 111 % |
| 2010 | 4984 | 4739 | 61,3 | 0,0155 | 95 % |
| 2011 | 5042 | 4802 | 63,4 | 0,0150 | 95 % |
| 2012 | 4929 | 5022 | 67,2 | 0,0152 | 102 % |
| **HaOt yhteensä** | **132562** | **132725** | **74,2** | **0,0135** | **100 %** |
| 2009 | 34888 | 34470 | 75,9 | 0,0130 | 99 % |
| 2010 | 34354 | 34687 | 76,6 | 0,0132 | 101 % |
| 2011 | 31844 | 32070 | 72,3 | 0,0139 | 101 % |
| 2012 | 31476 | 31498 | 71,9 | 0,0139 | 100 % |
| **KHO** | **35353** | **34002** | **84,6** | **0,0114** | **96 %** |
| 2009 | 9397 | 8576 | 88,4 | 0,0103 | 91 % |
| 2010 | 9585 | 8609 | 86,1 | 0,0104 | 90 % |
| 2011 | 8414 | 8729 | 87,3 | 0,0119 | 104 % |
| 2012 | 7958 | 8089 | 77,0 | 0,0132 | 102 % |

| HaO | Tuomarit | Esittelijät | Muut | Yhteensä |
|---|---|---|---|---|
| **Helsinki** | **225,8** | **164,1** | **201,4** | **591,3** |
| **2009** | 52,3 | 43,9 | 52,0 | 148,2 |
| **2010** | 55,4 | 42,5 | 50,5 | 148,4 |
| **2011** | 57,0 | 39,9 | 51,3 | 148,2 |
| **2012** | 61,2 | 37,8 | 47,5 | 146,5 |
| **Hämeenlinna** | **95,7** | **45,2** | **62,7** | **203,6** |
| **2009** | 24,7 | 11,1 | 16,4 | 52,2 |
| **2010** | 24,3 | 11,8 | 16,3 | 52,3 |
| **2011** | 23,6 | 10,9 | 15,1 | 49,6 |
| **2012** | 23,1 | 11,4 | 15,0 | 49,5 |
| **KHO** | **88,0** | **150,0** | **164,0** | **402,0** |
| **2009** | 22,0 | 36,0 | 39,0 | 97,0 |
| **2010** | 22,0 | 36,0 | 42,0 | 100,0 |
| **2011** | 22,0 | 37,0 | 41,0 | 100,0 |
| **2012** | 22,0 | 41,0 | 42,0 | 105,0 |
| **Kouvola** | **44,1** | **37,5** | **42,0** | **123,5** |
| **2009** | 11,2 | 9,8 | 10,2 | 31,3 |
| **2010** | 11,0 | 9,8 | 10,7 | 31,4 |
| **2011** | 11,0 | 9,3 | 10,4 | 30,7 |
| **2012** | 10,9 | 8,5 | 10,7 | 30,1 |
| **Kuopio** | **76,4** | **45,4** | **62,4** | **184,1** |
| **2009** | 18,9 | 12,9 | 15,3 | 47,1 |
| **2010** | 19,5 | 12,6 | 15,4 | 47,5 |
| **2011** | 18,9 | 11,2 | 14,9 | 45,0 |
| **2012** | 19,1 | 8,7 | 16,7 | 44,5 |

| HaO | Tuomarit | Esittelijät | Muut | Yhteensä |
|---|---|---|---|---|
| **Oulu** | **43,8** | **33,2** | **37,7** | **114,7** |
| **2009** | 11,4 | 8,4 | 9,2 | 29,1 |
| **2010** | 11,5 | 8,6 | 9,5 | 29,6 |
| **2011** | 10,5 | 8,1 | 9,5 | 28,1 |
| **2012** | 10,4 | 8,1 | 9,5 | 27,9 |
| **Rovaniemi** | **24,8** | **19,1** | **21,0** | **64,9** |
| **2009** | 6,9 | 5,1 | 4,6 | 16,7 |
| **2010** | 5,9 | 5,1 | 5,3 | 16,3 |
| **2011** | 6,0 | 5,0 | 5,5 | 16,5 |
| **2012** | 6,0 | 4,0 | 5,5 | 15,5 |
| **Turku** | **77,1** | **54,8** | **68,3** | **200,1** |
| **2009** | 20,0 | 14,1 | 16,9 | 51,0 |
| **2010** | 19,1 | 13,9 | 17,3 | 50,3 |
| **2011** | 19,0 | 13,8 | 17,0 | 49,7 |
| **2012** | 19,0 | 13,0 | 17,2 | 49,2 |
| **Vaasa** | **127,8** | **78,7** | **99,7** | **306,2** |
| **2009** | 33,2 | 20,5 | 24,8 | 78,5 |
| **2010** | 31,9 | 19,9 | 25,5 | 77,3 |
| **2011** | 32,0 | 18,7 | 25,1 | 75,7 |
| **2012** | 30,8 | 19,7 | 24,3 | 74,7 |



| Skenaariot 1 ja 2 - Tuottavuus | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Ajanjakso** | **0** | **1** | **2** | **3** | **4** | **Vuosittainen muutos [pisteet/htv]** | **Muutos 0-hetkestä [%]** |
| **Skenaario 1** | | | | | | | |
| **HaOt yhteensä** | 74,2 | 74,2 | 74,1 | 74,1 | 74,1 | -0,04 | 0 % |
| Helsinki | 77,9 | 80,7 | 83,4 | 86,2 | 88,9 | 2,8 | 14 % |
| Hämeenlinna | 83,0 | 84,7 | 86,5 | 88,3 | 90,0 | 1,8 | 9 % |
| Kouvola | 66,1 | 67,6 | 69,1 | 70,7 | 72,2 | 1,5 | 9 % |
| Kuopio | 74,7 | 72,2 | 69,7 | 67,2 | 64,7 | -2,5 | -13 % |
| Oulu | 70,5 | 73,1 | 75,8 | 78,5 | 81,1 | 2,7 | 15 % |
| Rovaniemi | 83,6 | 79,7 | 75,8 | 71,9 | 68,0 | -3,9 | -19 % |
| Turku | 73,0 | 72,7 | 72,3 | 72,0 | 71,6 | -0,4 | -2 % |
| Vaasa | 64,4 | 66,6 | 68,7 | 70,9 | 73,1 | 2,2 | 14 % |
| Kouvola+Kuopio | 71,3 | 70,4 | 69,5 | 68,6 | 67,7 | -0,9 | -5 % |
| Oulu+Rovaniemi | 75,2 | 75,5 | 75,8 | 76,1 | 76,4 | 0,3 | 2 % |
| **Skenaario 2** | | | | | | | |
| **HaOt yhteensä** | 74,2 | 75,5 | 76,8 | 78,2 | 79,5 | 1,3 | 7 % |
| Helsinki | 77,9 | 78,3 | 78,7 | 79,1 | 79,5 | 0,4 | 2 % |
| Hämeenlinna | 83,0 | 82,1 | 81,2 | 80,4 | 79,5 | -0,9 | -4 % |
| Kouvola | 66,1 | 69,5 | 72,8 | 76,1 | 79,5 | 3,3 | 20 % |
| Kuopio | 74,7 | 75,9 | 77,1 | 78,3 | 79,5 | 1,2 | 6 % |
| Oulu | 70,5 | 72,7 | 75,0 | 77,2 | 79,5 | 2,2 | 13 % |
| Rovaniemi | 83,6 | 82,6 | 81,5 | 80,5 | 79,5 | -1,0 | -5 % |
| Turku | 73,0 | 74,6 | 76,2 | 77,9 | 79,5 | 1,6 | 9 % |
| Vaasa | 64,4 | 68,2 | 71,9 | 75,7 | 79,5 | 3,8 | 23 % |
| Kouvola+Kuopio | 71,3 | 73,3 | 75,4 | 77,4 | 79,5 | 2,0 | 12 % |
| Oulu+Rovaniemi | 75,2 | 76,3 | 77,3 | 78,4 | 79,5 | 1,1 | 6 % |

| Skenaario 2 - Resurssienmuutokset | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Ajanjakso** | **0** | **1** | **2** | **3** | **4** | **Vuosittainen muutos [htv]** | **Muutos 0-hetkestä [%]** |
| **HaOt yhteensä** | 447,1 | 446,9 | 446,7 | 446,5 | 446,3 | -0,2 | 0 % |
| Helsinki | 147,8 | 152,3 | 156,7 | 161,1 | 165,6 | 4,4 | 12 % |
| Hämeenlinna | 50,9 | 52,6 | 54,2 | 55,9 | 57,6 | 1,7 | 13 % |
| Kouvola | 30,9 | 30,1 | 29,4 | 28,6 | 27,8 | -0,8 | -10 % |
| Kuopio | 46,0 | 43,8 | 41,6 | 39,5 | 37,3 | -2,2 | -19 % |
| Oulu | 28,7 | 28,8 | 29,0 | 29,1 | 29,3 | 0,2 | 2 % |
| Rovaniemi | 16,2 | 15,7 | 15,1 | 14,5 | 13,9 | -0,6 | -14 % |
| Turku | 50,0 | 48,8 | 47,5 | 46,2 | 44,9 | -1,3 | -10 % |
| Vaasa | 76,5 | 74,9 | 73,2 | 71,6 | 69,9 | -1,7 | -9 % |
| Kouvola+Kuopio | 76,9 | 73,9 | 71,0 | 68,0 | 65,0 | -3,0 | -15 % |
| Oulu+Rovaniemi | 44,9 | 44,5 | 44,0 | 43,6 | 43,1 | -0,4 | -4 % |

| Skenaario 2 - RESU | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Ajanjakso** | **0** | **1** | **2** | **3** | **4** | **Vuosittainen muutos [htv/pisteet]** | **Muutos 0-hetkestä [%]** |
| Helsinki | 0,0124 | 0,0128 | 0,0131 | 0,0135 | 0,0139 | 0,0004 | 12 % |
| Hämeenlinna | 0,0121 | 0,0125 | 0,0129 | 0,0133 | 0,0137 | 0,0004 | 13 % |
| Kouvola | 0,0152 | 0,0148 | 0,0144 | 0,0140 | 0,0137 | -0,0004 | -10 % |
| Kuopio | 0,0144 | 0,0137 | 0,0130 | 0,0123 | 0,0116 | -0,0007 | -19 % |
| Oulu | 0,0140 | 0,0141 | 0,0142 | 0,0143 | 0,0144 | 0,0001 | 2 % |
| Rovaniemi | 0,0132 | 0,0127 | 0,0123 | 0,0118 | 0,0113 | -0,0005 | -14 % |
| Turku | 0,0139 | 0,0135 | 0,0132 | 0,0128 | 0,0125 | -0,0004 | -10 % |
| Vaasa | 0,0156 | 0,0153 | 0,0150 | 0,0146 | 0,0143 | -0,0003 | -9 % |
| Kouvola+Kuopio | 0,0147 | 0,0141 | 0,0135 | 0,0130 | 0,0124 | -0,0006 | -15 % |
| Oulu+Rovaniemi | 0,0137 | 0,0136 | 0,0135 | 0,0133 | 0,0132 | -0,0001 | -4 % |