



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Virastoarviointi – Syyttäjälaitos Loppuraportti

Hallintopolitiikka

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2021:36

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:36

Virastoarviointi – Syyttäjälaitos

Loppuraportti

Broad Scope Management Consulting Oy

Valtiovarainministeriö Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtiovarainministeriö

© 2021 tekijät ja valtiovarainministeriö

ISBN pdf: 978-952-367-716-6

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Virastoarviointi – Syyttäjälaitos

Loppuraportti

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:36		Teema	Hallintopoliittikka
Julkaisija	Valtiovarainministeriö		
Tekijä/t	Jussi Kleemola, Jukka Honkavaara, Jukka Kallio		
Yhteisötekijä	Broad Scope Management Consulting Oy		
Kieli	suomi	Sivumäärä	50

Tiivistelmä

Valtiovarainministeriön tavoitteena on vakiinnuttaa menettelytapa, jossa valtion virastoja ja niiden uudistamishankkeita arvioitaisiin säännöllisesti, systemaattisesti ja keskitetysti. Valtakunnansyyttäjänvirastosta ja sen alaisuudessa toimivista syyttäjänvirastoista muodostettaisiin yksi valtakunnallinen Syyttäjälaitos 1.10.2019. Uudistusta, sen toteutumista ja vaikutuksia arvioitiin luotua yhtenäistä arviointikonseptia hyödyntäen.

Uudistus toteutui varsin hyvin, joskin monelta osin muutosvaihe on edelleen meneillään. Menettelyt ovat yhdenmukaistuneet ja yhteistyö valtakunnan tasolla lisääntynyt. Valtakunnallisen rakenteen luomia mahdollisuuksia ei vielä täysimääräisesti hyödynnetä. Etenkin resursointikysymyksissä alueet näyttävät itsenäisinä.

Tuottavuus on parantunut viimeisen viiden vuoden aikana, ja uusi rakenne luo edellytyksiä tuottavuuden parantumiselle. Syyttäjälaitoksen työmäärä on kasvanut tuottavuuden parantumista nopeammin, mikä näkyy käsittelyaikojen pidentymisenä. Tämä on haaste rikosvastuun toteutumiselle oikeudenmukaisesti.

Syyttäjälaitoksen tärkeimmät kehityskohteet liittyvät valtakunnallisen toiminnan kehittämiseen, yhtenäisten toimintamallien luomiseen, johtamisen sekä erikoissyyttäjien toiminnan kehittämiseen sekä systemaattisen sidosryhmätyön kehittämiseen. Jatkossa on tärkeää luoda Syyttäjälaitoksesta positiivista kuvaa haluttuna työpaikkana sekä kehittää yhteistä organisaatiokulttuuria.

Asiasanat hallintopoliittikka, tulokellisuus, uudistukset, toimeenpano, virastot, Syyttäjälaitos

ISBN PDF 978-952-367-716-6

Asianumero VN/9569/2020

ISSN PDF 1797-9714

Hankenumero VM065:00/2020

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-716-6>

Utvärdering av Åklagarmyndigheten Slutrapport

Finansministeriets publikationer 2021:36		Tema	Förvaltningspolitiken
Utgivare	Finansministeriet		
Författare	Jussi Kleemola, Jukka Honkavaara, Jukka Kallio		
Utarbetad av	Broad Scope Management Consulting Oy		
Språk	finska	Sidantal	50

Referat

Finansministeriet har för avsikt att etablera ett förfarande där statliga ämbetsverk och reformprojekt som gäller dem utvärderas regelbundet, systematiskt och centraliserat. Riksåklagarämbetet och dess underlydande åklagarämbeten slogs samman till den nationella Åklagarmyndigheten den 1 oktober 2019. Reformen, dess genomförande och konsekvenser har utvärderats med hjälp av ett enhetligt utvärderingskoncept.

Reformen lyckades väl, med processen pågår fortfarande på flera områden. Förfarandena har förenhetligats och samarbetet har ökat på riksnivå. De möjligheter som den riksomfattande strukturen erbjuder utnyttjas ännu inte fullt ut. I synnerhet när det gäller resursfördelningen agerar regionerna självständigt.

Produktiviteten har förbättrats under de senaste fem åren, och den nya strukturen skapar förutsättningar för ytterligare ökad produktivitet. Åklagarväsendets arbetsmängd har ökat snabbare än produktiviteten, vilket syns i förlängda handläggningstider. Detta är ett problem med tanke på det rättvisa genomförandet av straffansvaret.

Åklagarmyndighetens bör nu främst satsa på den riksomfattande verksamheten, att skapa enhetliga förfaranden, att utveckla ledningen och specialiståklagarnas verksamhet samt det systematiska arbetet med intressegrupper. Det är också viktigt att bygga upp en positiv bild av Åklagarmyndigheten som en attraktiv arbetsgivare och att utveckla en gemensam organisationskultur.

Nyckelord förvaltningspolitiken, resultat, reformer, genomföring, ämbetsverk, Åklagarmyndigheten

ISBN PDF 978-952-367-716-6

Ärendenummer VN/9569/2020

ISSN PDF 1797-9714

Projektnummer VM065:00/2020

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-716-6>

Agency assessment: National Prosecution Authority Final report

Publications of the Ministry of Finance 2021:36		Subject	Governance Policy
Publisher	Ministry of Finance		
Author(s)	Jussi Kleemola, Jukka Honkavaara, Jukka Kallio		
Group author	Broad Scope Management Consulting Oy		
Language	Finnish	Pages	50

Abstract

The Ministry of Finance aims to establish more widely a procedure by which government agencies and related reorganisation projects are assessed systematically on a regular and centralised basis. The Office of the Prosecutor General and the prosecutor's offices subordinate to it were merged on 1 October 2019 to form a single national agency, the National Prosecution Authority. The reform and its implementation and effects were assessed by making use of the uniform assessment concept designed for the purpose.

The reform was very well implemented, although the transitional phase is still in progress in many respects. The procedures have been harmonised and cooperation has increased at the national level. However, the potential offered by the national structure is not yet being fully utilised. Prosecution districts seem to be independent, especially in issues concerning resources.

Productivity has improved within the last five years, and the new structure makes it possible to further improve productivity. The workload of the National Prosecution Authority has increased more rapidly than productivity, which can be seen as longer processing times. This presents a challenge for the enforcement of criminal liability in a just manner.

The most important areas for further development of the National Prosecution Authority are related to the development of national activities, creation of common practices, management development, development of the activities of specialised prosecutors and development of systematic stakeholder work. In future, it is important to present the National Prosecution Authority as an attractive workplace and to develop a shared organisational culture.

Keywords Governance Policy, performance, reforms, implementation, agencies, National Prosecution Authority

ISBN PDF 978-952-367-716-6

Reference number VN/9569/2020

ISSN PDF 1797-9714

Project number VM065:00/2020

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-716-6>

Sisältö

1	Arviointihankkeen lähtökohdat, tavoitteet ja toteutus	7
1.1	Arvioinnin lähtökohdat ja tavoitteet	7
1.2	Kokonaishankkeen aikataulu ja eteneminen.....	7
1.3	Syyttäjälaitoksen arviointihanke	12
1.4	Arviointikysymykset.....	14
2	Arvioitu uudistushanke	17
2.1	Lähtökohdat ja taustaa.....	17
2.2	Uudistuksen tavoitteet.....	17
3	Uudistushankkeen toteuttamisen arvio	19
3.1	Uudistushankkeen valmistelu- ja käynnistysvaihe.....	19
3.2	Uudistushankkeen toteuttaminen	21
4	Uudistushankkeen tavoitteiden toteutuminen	26
4.1	Uuden viraston muodostuminen	26
4.2	Uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutuminen	28
5	Tuloksellisuuden kehitys	31
5.1	Tuloksellisuuden kehittyminen	31
5.1.1	Yhteiskunnallinen vaikuttavuus.....	32
5.1.2	Toiminnallinen tehokkuus.....	34
5.1.3	Tuotokset ja laadunhallinta.....	38
5.1.4	Voimavarojen hallinta ja kehittäminen	39
5.2	Johtopäätökset tuloksellisuuskehityksestä	41
6	Kokoava arvio	43
6.1	Yleisarvio uudistuksen toteutumisesta ja nykytilanteesta.....	43
6.2	Tuloksellisuuskehitys.....	43
6.3	Keskeiset johtopäätökset ja opit uudistushankkeesta	45
6.4	Tulevaisuuden vaatimuksiin vastaaminen ja kehityssuositukset	46
6.4.1	Kohti valtakunnallisia resursseja.....	47
6.4.2	Valtakunnallisen yhtenäisen toiminnan edistäminen ja johtamisen kehittäminen.....	47
6.4.2.1	Yhtenäisten toimintamallien edistäminen	48
6.4.2.2	Seuranta ja laadunhallinnan menetelmien kehittäminen.....	48
6.4.2.3	Johtamiseen ja yhtenäiseen toimintakulttuuriin panostaminen	49
6.4.3	Erikoissyöttämisen kehittäminen	49
6.4.4	Systemaattinen sidosryhmäyhteistyö eri tasoilla.....	49
6.4.5	Syyttäjälaitos haluttuna työpaikkana – kehittäminen.....	50
6.4.6	Yhteishengen ja organisaatiokulttuurin kehittäminen.....	50

1 Arviointihankkeen lähtökohdat, tavoitteet ja toteutus

1.1 Arvioinnin lähtökohdat ja tavoitteet

Valtion virastoista ja laitoksista laaditaan arviointeja säännönmukaisesti, mutta käytössä ei ole ollut yhtenäisiä menettelyjä niiden laadintaan. Arviointien tulosten ja havaintojen vertailu laajemmin on vaikeaa. Virastojen yhdistämisissä ja rakennemuutoksissa on tärkeää toiminnan muutoksen arviointi sekä jatkokehityksen varmistaminen. Arvioinnin kohteena ovat tällöin hankkeen toteutus ja sen tuloksellisuus sekä toiminnan ja vaikuttavuuden kehittyminen.

Valtiovarainministeriön tavoitteena on osana valtion virastorakenteen ja tulosohjauksen yleisen kehittämisen tehtäväkokonaisuutta luoda ja vakiinnuttaa pysyvä menettelytapa, jossa valtion virastoja ja niiden uudistamishankkeita arvioitaisiin säännöllisesti, systemaattisesti ja keskitetysti.

Taustalla on tarve

- tuottaa tietoa virastojen systemaattiseen ja vertailevaan hallinnonalarajat ylittävään tuloksellisuuden tarkasteluun, virastojen toiminnan kehittämisen, ohjauksen ja johtamisen tarpeisiin sekä
- luoda yhteistä tietopohjaa virastouudistuksista sekä niiden menestystekijöistä.

Kehittämistyö päätettiin hankkeistaa konkreettisen arviointihankkeen muotoon ja toteuttamista varten varattiin määräraha valtiovarainministeriön toimintamenoista. Kiinnostuneeksi tiedettiin jo etukäteen valtiovarainministeriön hallinnonalalta Digi- ja väestötietovirasto. Syyttäjälaitos ja Luonnonvarakeskus kartoitettiin kiinnostuneiksi ministeriöiden tulosohjaus- ja virastorakenneverkoston kontaktien kautta.

1.2 Kokonaishankkeen aikataulu ja eteneminen

Kokonaishankkeen tavoitteena oli toteuttaa seuraavat osakokonaisuudet sisältävä Syyttäjälaitoksen, Digi- ja väestötietoviraston ja Luonnonvarakeskuksen virastoarviointi:

1. Uudistushankkeiden toteuttamisen arviointi, jossa tuotetaan yhteistä ja yhtenäistä tietopohjaa ja ymmärrystä virastouudistushankkeiden kriittisistä menestystekijöistä, haasteista ja ongelmakohdista.
2. Uudistushankkeiden tavoitteiden toteutumisen arviointi, jossa tuotetaan yhteistä ja yhtenäistä tietopohjaa ja ymmärrystä virastouudistuksille asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta sekä kriittisistä menestystekijöistä, haasteista ja ongelmakohdista tavoitteiden saavuttamisen suhteen.
3. Tuloksellisuuden kehityksen arviointi, jossa tuotetaan erikseen valittaviin näkökulmiin rajaten tietoa arvioinnissa mukana olevien virastojen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuudesta kehityksestä vertailuna ennen ja jälkeen uudistuksen.

Lisäksi hankkeen tavoitteena oli muodostaa arviointikonsepti, jossa konseptoidaan ja dokumentoidaan edellä olevissa kohdissa (1–3) käytettävä arviointiasetus ja -prosessi siten, että ne ovat toistettavissa.

Hanke asetettiin 27.5.2020. Asiantuntijatuki kilpailutettiin ja hankittiin 9.9.2020 tehdyllä päätöksellä. Sofigate Oy ja sen voimavara-alihankkija Broad Scope Management Consulting Oy valittiin toteuttamaan arviointihankekokonaisuus. Työn läpiviennistä on vastannut Broad Scope Management Consulting Oy:n tiimi: senior partner Jussi Kleemola (projektipäällikkö), senior adviser Jukka Kallio ja johtava asiantuntija Jukka Honkavaara. Hanke kesti toukokuun 2021 loppuun saakka.

Arviointityötä ohjasi hankkeelle asetettu ohjausryhmä, jonka jäseniä olivat:

- Anu Nousiainen, finanssineuvos, valtiovarainministeriö / VKO (puheenjohtaja)
- Mikko Saarinen, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö / VKO (sihteeri)
- Tapio Laamanen, ylijohdaja, oikeusministeriö (vj. Juha Saunamäki)
- Miia Ljungqvist, neuvotteleva virkamies, oikeusministeriö (vj. Katariina Jahkola)
- Marjukka Ala-Harja, tietohallintoneuvos, valtiovarainministeriö / JulkICT (vj. Isamaria Mäkiäho)
- Sari Hosionaho, erityisasiantuntija, valtiovarainministeriö / JulkICT (vj. Isamaria Mäkiäho)
- Kirsi Heinonen, maatalousneuvos, maa- ja metsätalousministeriö (vj. Anne Vehviläinen)
- Pasi Valli, neuvotteleva virkamies, maa- ja metsätalousministeriö (vj. Elina Nikkola)

Pysyvät asiantuntijat

- Mika Appelsin, valtiosyyttäjä, Syyttäjälaitos
- Joanna Autiovuori, hallintojohtaja, Syyttäjälaitos
- Aino Jalonen, ylijohdaja, Digi- ja väestötietovirasto
- Merja Koponen, kehitysjohtaja, Digi- ja väestötietovirasto
- Ilkka P. Laurila, hallintojohtaja, Luonnonvarakeskus
- Henri Mäkinen, taloussuunnittelupäällikkö, Luonnonvarakeskus

Lisäksi virastoarviointihankkeiden ajan ohjausryhmän kokouksiin osallistui toteuttajan edustajana senior partner Jussi Kleemola, Broad Scope Management Consulting Oy.

Kokonaishanke vietiin läpi kolmessa päävaiheessa, jotka seurasivat ajallisesti toisiaan:

- Vaihe 1: Virastoarviointikonseptin luonnos, arviointiasetelma ja arviointisuunnitelma
- Vaihe 2: Virastoarviointien toteutus
- Vaihe 3: Virastoarviointien ja virastoarviointikonseptin viimeistely

Kuvio 1. Arviointityön vaiheet ja aikataulu.



Vaihe 1: Virastoarviointikonseptin luonnos, arviointiasetelma ja arviointisuunnitelma

Vaihe 1 toimi pohjana toteutettaville arvioinneille, joiden käytännön toteutus ja läpivienti suunniteltiin vaiheen aikana. Työ käynnistyi valitsemalla virastoarviointikonseptissa sovellettavat parhaiden käytänteiden mukaiset työpohjat ja viitekehukset.

Ensimmäisen vaiheen aikana laadittu konsepti sisälsi koko virastoarvioinnin prosessin arvioinnin tarpeen määrittämisestä aina tulosten raportointiin ja hyödyntämiseen. Vaiheen aikana myös suunniteltiin ja valmisteltiin varsinaisen arviointiprosessin edellyttämät työpohjat, joita tarkennettiin ja muokattiin arviointityön edetessä. Varsinaisten virastokohtaisten arviointien valmistuttua viimeisessä vaiheessa (vaihe 3) vielä viimeisteltiin arvioinneissa koeteltu valmis konsepti.

Vaihe 1 päättyi virastoarviointikonseptin luonnoksen, tarkan arviointisuunnitelman (arvioinnissa käytettävät viitekehukset, tiedonhankintamenetelmien kuvaukset, kohderyhmät, menetelmät) sekä työpohjien hyväksyntään ohjausryhmässä marraskuussa 2020.

Vaihe 2: Virastoarviointien toteutus

Toisessa vaiheessa toteutettiin varsinainen virastojen arviointityö suunnitellun mukaisesti. Vaihe käynnistyi laajalla kirjallisen aineiston tiedonkeruulla. Saatavilla ollut kirjallinen aineisto kerättiin ja koostettiin ja siitä seulottiin relevantit lähdeaineistot nykytilan kuvausta ja arviointityötä varten. Kirjallisena aineistona hyödynnettiin pääosin julkisista lähteistä saatavilla olleita ja virastojen toimittamia ohjaus- ja suunnitteluasiakirjoja, toimintakertomuksia, organisaatiokuvauksia, prosessi-, toiminnan-, palvelu- ja arkkitehtuurikuvauksia sekä muita seuranta- ja toteumatietoja. Lisäksi hyödynnettiin aikaisemmin toteutettuja henkilöstö- ja sidosryhmäkyselyjen tuloksia sekä itsearviointien ja aikaisempien selvitysten tietoja.

Tiedonkeruu sisälsi kirjallisen aineiston ohella varsin laajan tiedonkeruun haastatteluin sekä koko henkilöstölle kohdistetun sähköisen kyselyn. Haastatteluin ja sähköisin kyselyin keskityttiin keräämään tietoa uudistuksesta ja sen tavoitteiden toteutumisesta siltä osin kuin tieto ei ollut valmiiksi saatavilla kirjallisesta aineistosta. Haastateltavina oli virastojen avainhenkilöitä, henkilöstön ja ohjaavien tahojen edustajia sekä keskeisten muiden sidosryhmien edustajia. Pääasiallinen tiedonkeruu haastatteluin toteutettiin joulukuun 2020 ja tammikuun 2021 aikana, mutta sitä täydennettiin työn edetessä. Henkilöstökyselyt toteutettiin alkuvuodesta 2021.

Tiedonkeruun pohjalta arviointitiimi laati analyysin alustavine havaintoineen, johtopäätöksineen ja kehitysaihioineen. Analyysin toteuttamisessa hyödynnettiin suunnitteluvaiheessa laadittuja viitekehkyksiä ja metodeita. Alustavat havainnot esiteltiin ohjausryhmälle sekä käsiteltiin virastokohtaisissa työpajoissa. Työpajoissa keskityttiin yhteiseen työstöön

johtopäätösten syventämiseksi, uudistushankkeen oppien keräämiseksi sekä kehitysalueiden ja -toimenpiteiden yhteiseksi työstämiseksi.

Toinen vaihe päättyi väliraporttien laadintaan. Arviointitiimi laati virastokohtaiset väliarviointiraportit sisältäen uudistushankkeiden toteuttamisen ja sen tavoitteiden toteutumisen arvioinnin sekä alustavan tuloksellisuuden kehityksen arvioinnin. Arviointiraporttien luonnosversiot toimitettiin ohjausryhmän kommentoitaviksi ja hyväksyttäväksi tammikuun 2021 lopussa.

Vaihe 3: Virastoarviointien ja virastoarviointikonseptin viimeistely

Viimeisessä vaiheessa laadittiin varsinaiset arviointiraportit sekä pääosa tuloksellisuusarvioinnista. Lisäksi viimeisteltiin ja täydennettiin virastoarviointikonseptia huomioiden saadut kokemukset kolmen viraston arviointityöstä.

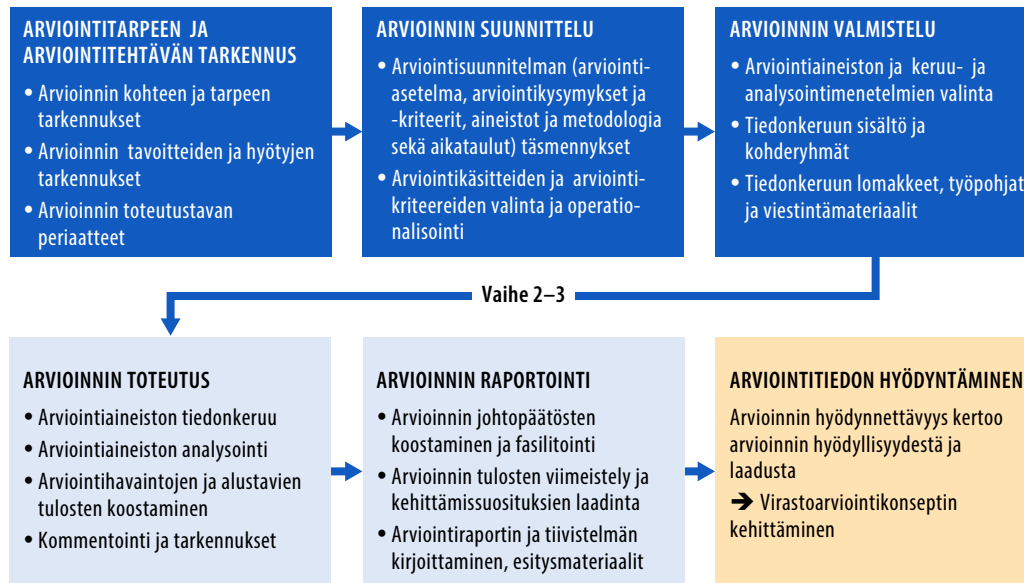
Tuloksellisuusarvioinnissa hyödynnettiin saatavilla olevia vuoden 2020 lopullisia tunnuslukutietoja. Tuloksellisuuden arvioinnin osana järjestettiin kunkin viraston avainhenkilöiden kanssa erilliset työkokoukset. Arviointitiimi valmisteli työkokoukset sekä tuotti tarvittavan tausta-analyysin tunnuslukujen pohjalta. Tuloksellisuustyökokouksissa yhdessä viraston avainhenkilöiden kanssa tulkittiin ja täydennettiin arviota sekä tuotettiin näkemyksiä subjektiivista arviointia edellyttävistä osa-alueista.

Virastokohtaisten arviointiraporttien luonnokset lähetettiin ohjausryhmän kommentoitaviksi ja kommentointikierron perusteella täydennetyt ja viimeistellyt arviointiraportit hyväksyttiin ohjausryhmässä toukokuussa 2021.

1.3 Syyttäjälaitoksen arviointihanke

Syyttäjälaitoksen arviointi eteni edellisessä luvussa kuvatun kokonaisprosessin ja arviointikonseptin mukaisesti. Syyttäjälaitoksen osalta arviointityö käynnistyi lähtökohtien tämentämisellä ja arvioinnin valmisteluvaiheessa tehdyllä käytännön arvioinnin läpiviennin suunnittelulla lokakuussa 2020. Arviointityön käynnistymisestä tiedotettiin henkilöstölle erillisellä tiedotteella ja arviointihanketta esiteltiin 20.10.2020 Syyttäjälaitoksen kuukausittaisessa yt-kokouksessa.

Kuvio 2. Arvioinnin konseptin mukainen eteneminen työvaiheittain.



Varsinainen arvioinnin toteutus (vaihe 2) käynnistyi laajalla tiedonkeruulla marraskuussa 2020. Arvioinnissa toteutettiin yhteensä 29 haastattelua ja haastateltavina oli seuraavien kohderyhmien edustajia:

- Syyttäjälaitoksen johto
- johtavat aluesyyttäjät
- apulaispäälliköt
- Syyttäjälaitoksen muodostamishankkeessa mukana olleet avainhenkilöt
- henkilöstön edustajat.

Sidosryhmien näkemyksiä kerättiin seuraavien kohderyhmien edustajilta:

- Rikosseuraamuslaitos
- Tuomioistuinvirasto
- käräjäoikeuksien laamannit
- Poliisihallitus
- poliisilaitokset
- oikeusministeriö.

Haastattelujen lisäksi toteutettiin koko henkilöstölle suunnattu sähköinen kysely laaja-alaisen näkemyksen keräämiseksi ja kokonaiskuvan saamiseksi arviointityöhön. Henkilöstökyselyyn osallistui kaiken kaikkiaan 165 vastaajaa, mikä oli noin 30 prosenttia tavoitellusta kohderyhmästä.

Haastattelujen ja sähköisen kyselyn lisäksi pidettiin työpaja havaintojen ja arvointipäätelmien tarkentamiseksi ja validoimiseksi sekä kehitysideoiden yhteiseksi tuottamiseksi. Työpajaan osallistui Syyttäjälaitoksen johto, henkilöstöä sekä sidosryhmien edustajia. Lisäksi pidettiin erillinen työkokous tuloksellisuusarvioinnin ja siihen liittyvän tiedon tarkentamiseksi ja johtopäätösten tuottamiseksi.

1.4 Arviointikysymykset

Virastoarvioinnit toteutettiin yhtenäistä mallia noudattaen, ja myös keskeiset arviointikysymykset ovat toteutetuissa virastoarvioinneissa yhdenmukaiset. Ainoastaan uudistushankkeen tavoitteita koskeneet arviointikysymykset poikkeavat toisistaan johtuen uudistushankkeille asetettujen tavoitteiden erilaisuudesta.

Seuraavaan on koottu Syyttäjälaitoksen virastoarvioinnin arviointikysymykset, joihin on arviointityöllä haettu vastauksia.

1. UUDISTUSHANKKEEN LÄHTÖKOHDAT

- 1.1. Uudistuksen lähtökohdat ja valmistelu
- 1.2. Uudistuksen perusteiden ja tavoiteltavien hyötyjen ymmärrettävyys
- 1.3. Uudistus toteuttaa hallinnonalan strategisia tavoitteita
- 1.4. Uudistus toteuttaa valtionhallinnon pitkän aikavälin strategisia linjauksia
- 1.5. Uudistushankkeelle asetettu aikataulu

2. UUDISTUSHANKKEEN LÄPIVIENTI

- 2.1. Suunnittelu ja lähtökohdat
 - 2.1.1. Hankkeen aikataulu, vaiheistus ja tavoitteet
 - 2.1.2. Hankkeen suunnitteluvaihe ja hankesuunnitelma
 - 2.1.3. Hankkeen resursointi ja organisoitumismalli
- 2.2. Organisoituminen ja johtaminen
 - 2.2.1. Avainhenkilöiden sitoutuminen
 - 2.2.2. Muutosjohtaminen
 - 2.2.3. Hankkeen aikainen viestintä
 - 2.2.4. Henkilöstön osallistuminen muutoksen läpivientiin sen eri vaiheissa
 - 2.2.5. Sidosryhmien osallistaminen
 - 2.2.6. Hankkeen etenemisen seurannan menettelyt ja mittarit
- 2.3. Hankkeen läpivienti
 - 2.3.1. Hankkeen toteutuminen suhteessa suunniteltuun (aikataulu, budjetti, tuotokset)
 - 2.3.2. Hankkeen läpiviennin menetelmien ja resurssien käytön tarkoituksenmukaisuus

- 2.3.3. Hankkeen vaikutukset henkilöstön tyytyväisyyteen ja motivaatioon
- 2.3.4. Hankkeen vaikutukset organisaation toimintakykyyn uudistuksen aikana
- 2.3.5. Hankkeen vaikutukset organisaation ulkoiseen imagoon
- 2.4. Onnistuminen ja kehityskohteet
 - 2.4.1. Yleinen arvio onnistumisesta, hankkeen läpiviennin erityiset onnistumiset ja opit
 - 2.4.2. Hankkeen toteuttamisen virheet ja epäonnistumiset, mitä olisi pitänyt tehdä toisin?

3. UUDISTUSHANKKEIDEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN

- 3.1. Miten uudistus on vaikuttanut organisaation kykyyn kehittyä ja kehittää toimintaansa?
- 3.2. Miten uudistus on vaikuttanut kykyyn vastata tulevaisuuden toimintaympäristön vaateisiin?
- 3.3. Mikä on organisaation toiminnallinen ja rakenteellinen nykytila?
- 3.4. Onko Syyttäjälaitoksen toiminta yhdenmukaistunut?
- 3.5. Miten toiminnan johtamiskulttuuri on kehittynyt?
- 3.6. Miten päälliköt ovat sitoutuneet muutokseen, miten johtaminen on kehittynyt?
- 3.7. Miten Syyttäjälaitoksen johtaminen kokonaisuutena onnistuu? Tukeeko johtamismalli Syyttäjälaitoksen ohjaamista yhtenä virastona ottaen huomioon laitoksen kokonaisuuden?
- 3.8. Onko toiminta tehostunut uuden organisaation myötä?
- 3.9. Onko erikoisosaamisen kehittäminen onnistunut laadun ja tehokkuuden näkökulmasta?
- 3.10. Onko resursseja pystytty kohdentamaan aiempaa paremmin vaativien juttujen hoitamiseen?
- 3.11. Ovatko työprosessit yhtenäistyneet valtakunnallisesti nopeasti käsiteltävissä asioissa?
- 3.12. Ovatko valtakunnallisesti keskitetyillä toiminnoilla menettelyt ja käsittely viiveet yhdenmukaistuneet? Tuleeko resurssisäästöjä?
- 3.13. Ovatko syyttäjäkäytännöt yhdenmukaistuneet? Näkyykö se kansalaisten asemassa?
- 3.14. Onko eteen tullut sellaisia muutoksia yhteiskunnassa, joihin vastaamisessa on huomattu uuden organisaation tuovan etua?
- 3.15. Onko hallinto- ja tukitehtävien keskittäminen tuonut mitattavaa tehokkuutta?
- 3.16. Onko keskittäminen lisännyt tehtävien ammattimaista hoitamista?
- 3.17. Onko Syyttäjälaitoksen resursseja voitu käyttää joustavammin koko laitoksen tarpeisiin yli aluerajojen?
- 3.18. Miten tulosohejaus toimii?

4. TULOKSELLISUUDEN KEHITYKSEN ARVIOINTI

- 4.1. Miten organisaation toimeenpanokyky on kehittynyt?
- 4.2. Miten organisaatiomuutos on vaikuttanut toimeenpanokykyyn?
- 4.3. Tuotosten määrällinen ja laadullinen kehittyminen?
- 4.4. Mitkä tekijät vaikuttavat tuotoksiin ja niiden laatuun?
- 4.5. Miten toiminnallinen tehokkuus on kehittynyt tavoitteisiin nähden?
- 4.6. Mitkä tekijät vaikuttavat tehokkuuteen?
- 4.7. Miten toiminnan vaikuttavuus on kehittynyt tavoitteisiin nähden?
- 4.8. Miten uudistus on vaikuttanut kykyyn aikaansaada laajempia yhteiskunnallisia vaikutuksia?

5. TOIMINNAN KEHITTÄMINEN

- 5.1. Mitä vahvuuksia näet nykyisessä toiminnassa?
- 5.2. Mitä kehityskohteita näet nykyisessä toiminnassa?

2 Arvioitu uudistushanke

2.1 Lähtökohdat ja taustaa

Valtakunnansyyttäjä asetti 29.9.2015 selvityshenkilöt selvittämään syyttäjälaitoksen uudelleenorganisointia joko neljän viraston tai yhden viraston rakennemallin mukaisesti. Selvityshenkilöiden tehtävänä oli tarkastella organisaation uudistamistarvetta ennen kaikkea toiminnallisista näkökulmista käsin.

Selvityshenkilöiden näkemyksen mukaan kehittämispotentiaalia on mahdollista toteuttaa sekä neljän viraston rakennemallissa että yhden viraston rakennemallissa, jossa on selkeä ja toiminnallisesti vahva organisaatorakenne. Neljän viraston rakennemalliin perustuva organisoituminen ja kehittämispotentiaalin toteuttaminen edellyttää kuitenkin vahvaa yhtenäistä ohjausta, kuten yhtenäistä laatu- ja johtamisjärjestelmää ja laitostasoista työjärjestystä. Parhaiten toiminnan kehittämistä tukee yhden viraston malli.

Hallitus valmisteli vuonna 2016 esityksen uudeksi laiksi Syyttäjälaitoksesta (Dnro 1/66/2016), joka oli lausuttavana kesällä samana vuonna. Maaliskuussa 2018 hallitus antoi eduskunnalle esityksen syyttäjälaitoksen organisaation muuttamisesta. Esityksen mukaan silloisista Valtakunnansyyttäjänvirastosta ja sen alaisuudessa toimivista syyttäjänvirastoista muodostettaisiin yksi Syyttäjälaitos-niminen virasto. Tammikuussa 2019 tasavallan presidentti vahvisti lain Syyttäjälaitoksesta sekä eräitä siihen liittyviä lakeja ja määräsi lait tulemaan voimaan 1.10.2019.

2.2 Uudistuksen tavoitteet

Syyttäjälaitoksen uudistuksen tavoitteena oli parantaa Syyttäjälaitoksen toimintaedellytyksiä ja tehostaa toimintaa. Tavoitteen mukaisesti valtakunnallinen rakenne antaa aiempaa paremmat edellytykset johtaa Syyttäjälaitosta kokonaisuutena sekä käyttää ja jakaa resursseja joustavasti. Samalla voidaan tehokkaammin edistää yhdenmukaista valtakunnallista ratkaisutoimintaa ja vastata yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin. Tukitoimintojen keskittäminen tukee osaltaan menettelyjen yhdenmukaistamista sekä mahdollistaa tehokkuuden kasvattamisen. Tavoitteena oli myös edistää digitalisaation tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntämistä. Uudistuksen tavoitteena oli myös lisätä tulosoikeuden vaikuttavuutta.

Uudistuksen tavoitteet olivat toiminnan tehostamisen lisäksi laadullisia. Näitä tavoitteita voidaan kehittää muun muassa vapauttamalla resursseja toiminnan tehostamisen myötä. Syyttäjille saapuvat rikosasiat ovat yhä vaativampia. Juttukannan vaativuuteen ja siitä johutuvaan työmäärän kasvuun vastataan panostamalla osaamisen kehittämiseen ja tehostamalla asioiden käsittelyä.

Myös erikoissyyttäjäjärjestelmää on kehitetty. Järjestelmän kehittäminen on organisaatio-uudistuksesta erillinen, mutta samaan ajankohtaan osunut hanke. Erikoissyyttäjäjärjestelmää uudistamalla pyritään varmistamaan, että kaikkein vaativimmat rikosasiat hoidetaan laadukkaasti ja tehokkaasti. Lisäksi pyritään huolehtimaan, että erikoissyyttäjien osaamista hyödynnetään laajasti Syyttäjälaitoksessa ja että Syyttäjälaitoksen asiantuntemus ja tilannekuva ovat korkealla tasolla.

3 Uudistushankkeen toteuttamisen arvio

3.1 Uudistushankkeen valmistelu- ja käynnistysvaihe

Arvio: Syyttäjälaitoksen uudistushankkeen valmisteluvaihetta leimasivat lainsäädäntötyön viivästymisen aiheuttamat aikataulumuutokset sekä lyhyeksi jäänyt valmistelu-aika. Aikataulun puitteissa valmisteluvaiheen läpivienti onnistui kuitenkin varsin hyvin. Tavoiteltavien hyötyjen todentamiseen olisi ollut hyvä panostaa enemmän samoin kuin henkilöstön osallistamiseen jo valmisteluvaiheessa.

Seuraavassa taulukossa on arvioitsijan arvio eri osatekijöiden toteutumisen onnistumisesta, ja se noudattaa seuraavaa asteikkoa:

- 1 = Sisältää merkittäviä puutteita ja/tai ongelmia ja/tai on toteutunut erittäin huonosti
- 2 = Sisältää puutteita ja/tai ongelmia ja/tai on toteutunut huonosti
- 3 = Arvioitava kohta on sisällöllisesti ja/tai toteutumiseltaan kohtalaisella tasolla
- 4 = Arvioitava kohta on sisällöllisesti hyvällä tasolla ja/tai on toteutunut hyvin
- 5 = Arvioitava kohta on sisällöllisesti erinomaisella tasolla ja/tai on toteutunut erittäin hyvin

Taulukko 1. Uudistushankkeen valmisteluvaiheen onnistumisen arvio.

UUDISTUKSEN LÄHTÖKOHDAT	SY
Uudistuksen lähtökohdat ja valmistelu	2
Uudistuksen perusteiden ja tavoiteltavien hyötyjen ymmärrettävyys	2
Uudistus toteuttaa hallinnonalan strategisia tavoitteita	4
Uudistus toteuttaa valtionhallinnon pitkän aikavälin strategisia linjauksia	5
Uudistushankkeelle asetettu aikataulu	2

UUDISTUSHANKKEEN TAVOITTEEN ASETTELU	SY
Hankkeen tavoitteet tukevat (asetuskirjeessä) asetettujen tavoitteiden saavuttamista	4
Hankkeelle asetetut tavoitteet ovat konkreettisia, ymmärrettäviä ja mitattavia	3
Hankkeen tavoitteet ovat realistisia suhteessa hankkeelle osoitettuun aikatauluun ja resursseihin	2

Uudistushankkeen valmisteluvaihetta haastoivat useat lainsäädäntötyön viivästyksset. Ne vaikeuttivat uudistukseen ja sen etenemiseen liittyvää viestintää sekä aiheuttivat henkilöstön suuntaan epävarmuutta hankkeen etenemisestä.

Uudistumisen tavoitteet olivat linjassa hallinnonalan strategisten tavoitteiden sekä valtionhallinnon yleisten tavoitteiden kanssa. Hankkeen ylätasoon tavoitteet olivatkin laajasti ymmärrettyjä, joskin siirtyminen valtakunnalliseen rakenteeseen ja monet uudistuksen yksityiskohdat sekä niiden tuottama hyöty jakoivat henkilöstön mielipiteitä.

Uudistuksen vaikutusten ja tavoiteltujen hyötyjen viestimässä oli haasteita. Uudistuksella oli merkittäviä vaikutuksia rakenteisiin sekä valtasuhteisiin. Mittavissa rakenteellisissa uudistuksissa ja etenkin valtasuhteisiin puututtaessa on varauduttava muutoksen perusteiden kriittiseen tarkasteluun. Uudistuksen valmisteluvaiheessa ei ollut käytettävissä laajempaa vaikutusarviointia, jota olisi voitu hyödyntää selkänajana vastattaessa perustavanlaatuisiin kysymyksiin hyötyjen syntymisestä tai jota olisi voitu hyödyntää valmistelutyön ohjaamisessa. Jo esiselvitysvaiheessa olisi ollut hyvä tehdä laajempi vaikutusarviointi, jonka tulokset olisivat olleet hyödynnettävissä uudistushankkeen hyödyistä ja perusteista.

Hankkeen aikataulua viivästyttivät lainsäädäntötyöt, joiden jälkeen jäljellä oleva aikataulu koettiin liian tiiviiksi. Ennen toiminnan käynnistymistä uudessa rakenteessa ei ehditty suunnitella asioita kaikilta osin riittävän tarkasti, mikä aiheutti viiveitä muun muassa sidosryhmäyhteistyössä ja organisaation nimityksissä.

Rakenteellisen uudistuksen rinnalla samanaikaisesti suunniteltiin nopean toiminnan ja erikoissyyttämisen kehittämistä, mikä vaati osaltaan resursseja. Lisäksi aikataulu koettiin valmistautumisen läpiviemiseen liian lyhyeksi. Sinänsä rinnan edenneet toiminnalliset kehityshankkeet kytkeytyivät tiiviisti rakenteelliseen uudistushankkeeseen. Valtakunnallinen rakenne tukee näiden toiminnallisten uudistusten toteuttamista, ja toisaalta nämä toiminnalliset uudistukset ovat keskeisessä roolissa tuomassa niitä hyötyjä, joita Syyttäjälaitoksen uudistuksella on tavoiteltu.

Henkilöstökyselyn vastauksissa nousi esille etenkin hankkeen liian tiukaksi koettu aikataulu sekä aikataulussa tapahtuneet useammat lykkäykset. Osa henkilöstöstä koki, ettei viestintää uudistuksesta ja sen konkreettisesta etenemisestä ollut tarpeeksi. Lisäksi henkilöstö olisi odottanut laajempaa mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa uudistuksen suunnitteluun jo valmisteluvaiheessa.

Kommentteja henkilöstökyselystä:

“Alun perin hankkeelle asetettu aikataulu oli täysin epärealistinen. Maalitolppaa jouduttiin siirtämään lukuisia kertoja. Henkilöstön keskuudessa tämä aiheutti suurta epävarmuutta, ym. arkityötä rassaavia asioita. Aiemmassa vaiheessa olisi tullut tunnustaa tosiasiat ja kertoa ne avoimesti henkilöstölle, ettei tässä aikataulussa valmista tule. Uudistuksessa lähdettiin liian hätäillen liikkeelle.”

“Viestintää siitä, miksi uudistus tehtiin, ei ollut tarpeeksi. Lähinnä siitä alettiin viestiä vasta sitten, kun oli jo päätetty, miten toimitaan ja miten edetään.”

“Aikataulussa taas kiirehdittiin. Muistaakseni aikataulua jouduttiin siirtämään monesti. Se tuo lisää epävarmuutta ja paineita.”

3.2 Uudistushankkeen toteuttaminen

Organisointi ja johtaminen

Arvio: Uudistushanke organisoitiin melko hyvin. Hankkeen eteenpäin viemistä hidasti erityisesti säädösvalmistelu, joka aiheutti henkilöstölle epäselvyyttä hankkeen etenemisestä ja sisällöstä. Samanaikaisesti hankkeen kanssa oli myös meneillään lukuisia kehitysprojekteja, mikä aiheutti resurssipulaa ja avainhenkilöiden kuormittumista.

Seuraavassa taulukossa on arvioitsijan arvio eri osatekijöiden toteutumisen onnistumisesta, ja se noudattaa seuraavaa asteikkoa:

- 1** = Sisältää merkittäviä puutteita ja/tai ongelmia ja/tai on toteutunut erittäin huonosti
- 2** = Sisältää puutteita ja/tai ongelmia ja/tai on toteutunut huonosti
- 3** = Arvioitava kohta on sisällöllisesti ja/tai toteutumiseltaan kohtalaisella tasolla
- 4** = Arvioitava kohta on sisällöllisesti hyvällä tasolla ja/tai on toteutunut hyvin
- 5** = Arvioitava kohta on sisällöllisesti erinomaisella tasolla ja/tai on toteutunut erittäin hyvin

Taulukko 2. Organisoinnin ja johtamisen onnistumisen arvio.

HANKKEEN ORGANISOINTI JA JOHTAMINEN	SY
Hankkeen organisointimalli ml. vastuu- ja raportointisuhteet ovat selkeitä, ja ne tukevat ohjausta ja tavoitteiden saavuttamista	2
Muutoksen toteutuksen vastuutuksen selkeys ja johdon sitoutuminen	2
Esimiesten muutosjohtamisen valmiudet ja niihin panostaminen	3
Hankesuunnitelman laatu, konkreettisuus ja uudistushankkeen tavoitteiden toteutumisen tuki	2
Hankkeen johtamisen ja ohjauksen resursoinnin riittävyys suhteessa hankkeen sisältöön ja tavoitteisiin	3
Muutoksen vaikutukset työn tekemiseen on konkretisoitu organisaation kaikilla tasoilla	3
Muutoksen toteutuksen osallistavuus	3
Kumppanuudet ja yhteistyö eri sidosryhmien kanssa tukevat hankkeen tavoitteiden saavuttamista	4
Muutoksen käytäntöön viennin suunnitelmallisuus ja siihen valmistautuminen	2
Muutostilanteen vaikutusten seurannan menettelyt hankkeen aikana (esim. työhyvinvointi)	2
Hankesuunnitelman ja uudistushankkeen toteutuksen ja tavoitteiden toteutumisen jatkuvan seurannan menettelyt	2
Hankkeen viestintäsuunnitelman laatu ja viestinnän menetelmien tarkoituksenmukaisuus	5

Hankkeen toteuttamiseksi oikeusministeriö asetti 24.5.2016 hankkeen ja siihen liittyen säädös- ja valmisteluryhmän sekä ohjausryhmän, joiden toimikautena oli 24.5.2016–31.12.2017. Laitoksen ylin johto eli valtakunnansyyttäjä ja apulaisvaltakunnansyyttäjä vaihtuivat hankkeen aikana, mikä aiheutti haasteita hankkeen johtamiselle.

Säädös- ja valmisteluryhmän tehtävänä oli laatia hallituksen esitys syyttäjälaitoksen organisaatiouudistuksen edellyttämiksi lainmuutoksiksi, valmistella uudistuksen edellyttämät asetusmuutokset, arvioida syyttäjälaitoksen työjärjestyksiin tehtävät muutokset ja valmistella ohjausryhmän päätettäväksi kuuluvat asiat sekä suorittaa muut ohjausryhmän määräämät tehtävät.

Hankkeen suunnitteluvaiheessa muodostettiin kolme suunnitteluryhmää: johtaminen ja ohjaus, rikosasiat sekä tukitoiminnot. Kaikissa suunnitteluryhmissä oli edustus syyttäjänvirastoista, valtakunnansyyttäjänvirastosta ja eri ammattiryhmistä. Uudistuksen aiheuttamia tietojärjestelmämuutostarpeita selvitettiin ICT-ryhmässä. Suunnitteluryhmillä ja niiden tukiryhmillä haettiin näkemyksiä siitä, millainen uudesta organisaatiosta olisi muodostettava. Uudistuksen toimeenpanosta huolehdittiin laitoksen säännönmukaisen organisaation ja henkilöstöjärjestöjen yhteistyössä.

Suunnitteluryhmät toimivat melko hyvin, ja ryhmät työstivät omia vastuualueitaan. Uudistushanketta käsiteltiin pääasiassa hallinnollisena organisaation muutoshankkeena, jossa erityisesti johtaminen ja vastuut muuttuivat. Hankkeessa ei ehditty mennä kovin syvälle johtamisen substanssiin, joten tämän kehittämistä on jatkettu hankkeen jälkeen.

Hankkeen toimenpiteet ja toteutuminen

Arvio: Hanke toteutui pääosin suunnitelmien mukaisesti, mutta monia käytännön toimintamalleihin liittyviä asioita kehitettiin hankkeen jälkeen. Hankkeen toimenpiteiden toteutumista hidastivat lukuisat säädösvalmistelun työt. Hanke sai aikaan sovitut tuotokset aikataulussa. Aitoon valtakunnalliseen toimintaan siirtyminen on kuitenkin kehityksen alla edelleen.

Seuraavassa taulukossa on arvioitsijan arvio eri osatekijöiden toteutumisen onnistumisesta, ja se noudattaa seuraavaa asteikkoa:

- 1 = Sisältää merkittäviä puutteita ja/tai ongelmia ja/tai on toteutunut erittäin huonosti
- 2 = Sisältää puutteita ja/tai ongelmia ja/tai on toteutunut huonosti
- 3 = Arvioitava kohta on sisällöllisesti ja/tai toteutumiseltaan kohtalaisella tasolla
- 4 = Arvioitava kohta on sisällöllisesti hyvällä tasolla ja/tai on toteutunut hyvin
- 5 = Arvioitava kohta on sisällöllisesti erinomaisella tasolla ja/tai on toteutunut erittäin hyvin

Taulukko 3. Hankkeen toimenpiteiden ja toteutumisen arvio.

HANKKEEN TOIMENPITEET	SY
Hankkeen toimenpiteet on toteutettu suunnitelman mukaisesti	4
Hankkeen toimenpiteet tukevat tavoitteiden saavuttamista	5
Hankkeen toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitu ja niitä suunnattu hankkeen aikana tarkoituksenmukaisesti	3
Erilaisten organisaatiokulttuurien ymmärtämiseen ja yhteensovittamiseen panostaminen (esim. vuoropuhelu) hankkeen aikana	5
Hankkeen viestinnän toteutuksen riittävyys, laajuus ja tarkoituksenmukaisuus	5
Muutosviestinnän (viestintä tavoitteista ja toteutuksen etenemisestä) menettelyt	4
HANKKEEN TOTEUTUMINEN	
	SY
Hanke on toteutunut suunnitelman mukaisesti	3
Hanke on toteutunut asetetussa aikataulussa	4
Hanke on toteutunut asetetussa budjetissa	4
Hanke on tuottanut hankkeelle asetetut tuotokset	3

Hankkeen toimenpiteet tähtäsivät organisaatiomuutoksen ja vastuiden muutoksen toteuttamiseen. Näillä muutoksilla luotiin puitteet toiminnan valtakunnalliselle kehittämiselle tavoitteiden mukaan. Hankkeen aikataulu muuttui ja hidasti toteuttamista, mutta hankkeesta ja sen etenemisestä viestittiin monipuolisesti.

Monet toimintamalleihin liittyvät kehitysprojektit, kuten syyttäjien erikoisosaamisen kehittäminen, jatkuivat uudistushankkeen rinnalla. Muutokset työn tekemiseen tulivat pääasiassa näiden projektien myötä. Uudistushankkeen sisältö jäi henkilöstölle hämäräksi, ja osan oli vaikea hahmottaa sitä, mitkä kehitystoimet kuuluvat uudistushankkeeseen ja mitkä muihin kehitysprojekteihin. Uudistushankkeen projektointia ja hankesuunnitelmaa olisi voinut kehittää käytännön toimien ja tavoitteiden osalta ja viestiä niistä.

Hankkeen toteuttamisessa esiintyi viivästyksiä eri syistä. Hanke viivästyi säädöstyön takia, ja muutos vietiin myös perustuslakivaliokunnan käsittelyyn, mikä vei aikaa. Aikataulumuutoksia jouduttiin tekemään useamman kerran, mikä osaltaan kuormitti henkilöstöä sekä vaikeutti valmistelua. Valmistelun ja koko uudistuksen etenemisen aikataulu sekä työn vaiheistus ei välittynyt kaikilta osin selkeänä henkilöstölle, vaikka viestintään panostettiin.

Muutosjohtamiseen ja kouluttamiseen panostettiin hankkeen aikana hyvin. Samoin hankkeen viestintään panostettiin enenevässä määrin hankkeen edetessä, mikä osaltaan vastasi tiedontarpeeseen. Viestintää edesauttoi uuden viraston intrasivujen rakentaminen. Viestinnässä olisi voitu selkeämmin kirkastaa uudistushankkeen sisältö suhteessa muihin kehitysprojekteihin.

Hanke toteutui suunnitellusti. Hankkeen aikana ei täysin pystytty menemään johtamisen muutosten mukaiseen kehittämiseen, mutta työtä on jatkettu hankkeen jälkeen. Laaja uudistus hajautui jonkin verran ajan myötä, ja uudistuksen kokonaiskoordinointiin olisi tarvittu selkeä käytännön tasolla tehtäviä, etenemistä ja viestintää koordinoiva taho.

Kommentteja henkilöstökyselystä:

”Ottaen huomioon resurssien niukkuus ja henkilöstövaihdokset hankkeesta vetovastuussa olleessa VKSV:ssa hankkeessa onnistuttiin kohtuullisen hyvin. Yhteistoimintamenettelyyn panostettiin voimakkaasti ja asioita käytiin siinä toimeenpanovaiheen aikana perusteellisesti läpi. Johto oli sitoutunut hankkeeseen ja panosti sen läpivientiin ja muutoksen viestintään.”

”Syyttäjälaitoksen organisaation uudistamishanke ”sekoittui” muihin samanaikaisiin isoihin hankkeisiin: ainakin erikoissyyttäjäjärjestelmän uudistukseen, erikoistuneiden aluesyyttäjien järjestelmän perustamiseen, rikosasioiden nopean käsittelyn prosessin perustamiseen, syyttäjäntoiminnan laatuhankkeeseen, henkilöstö- ja taloushallinnon toimintojen

keskittämiseen ja valtion toimitilastrategian mukaisen avokonttoreihin siirtymisen aloittamiseen. Pienen organisaation jo normaaliinkin toimintaan alimitoitettut voimavarat joutuivat näiden hankkeiden yhteisvaikutuksesta liian koville.”

4 Uudistushankkeen tavoitteiden toteutuminen

4.1 Uuden viraston muodostuminen

Arvio: Uudistushanke itsessään on kuormittanut henkilöstöä, mutta sen negatiiviset vaikutukset toimintakykyyn tai henkilöstön hyvinvointiin näyttäisivät jääneen kohtuullisen vähäisiksi. Uuden viraston keskeiset rakenteet ovat kunnossa, mutta virasto on vielä kehitysvaiheessa, ja monelta osin muutosprosessi ja kehitystyö on edelleen käynnissä.

Seuraavassa taulukossa on arvioitsijan arvio eri osatekijöiden toteutumisen onnistumisesta, ja se noudattaa seuraavaa asteikkoa:

- 1** = Sisältää merkittäviä puutteita ja/tai ongelmia ja/tai on toteutunut erittäin huonosti
- 2** = Sisältää puutteita ja/tai ongelmia ja/tai on toteutunut huonosti
- 3** = Arvioitava kohta on sisällöllisesti ja/tai toteutumiseltaan kohtalaisella tasolla
- 4** = Arvioitava kohta on sisällöllisesti hyvällä tasolla ja/tai on toteutunut hyvin
- 5** = Arvioitava kohta on sisällöllisesti erinomaisella tasolla ja/tai on toteutunut erittäin hyvin

Taulukko 4. Uuden viraston muodostumisen arvio.

HANKKEEN VAIKUTUKSET	SY
Hanke on toteutettu hyödyntäen resursseja taloudellisesti ja tehokkaasti	4
Hanke on osallistanut eri tahot hyvin	3
Hankkeen vaikutukset henkilöstön tyytyväisyyteen ja motivaatioon	2
Henkilöstön osallistaminen muutoksen läpivientiin sen eri vaiheissa	3
Hankkeen vaikutukset organisaation toimintakykyyn uudistuksen aikana	3
Hankkeen vaikutukset organisaation ulkoiseen imagoon	4

UUDEN VIRASTON MUODOSTUMINEN	SY
Uuden viraston toiminnan perustan määrittäminen	4
Uuden viraston sisältöjen ja rakenteen määrittäminen	4
Yhteisen toimintakulttuurin muodostuminen	3
Johtamis- ja ohjausmallin rakentaminen	3
Organisaation toiminnallinen ja rakenteellinen nykytila (kokonaisarvio)	3

Uudistushanke toteutettiin hyödyntäen resursseja varsin taloudellisesti ja tehokkaasti. Osallistaminen hankkeen alkuvaiheessa olisi voinut olla laajempaa. Varsinainen hanke työryhmineen on luonnollisesti kuormittanut siihen osallistuneita, ja toiminnallisten uudistusten läpivienti on koskettanut enemmän tai vähemmän koko henkilöstöä. Uusien toimintakäytänteiden luominen ja käyttöönotto on kuormittanut käynnistysvaiheessa henkilöstöä paljon, ja yksityiskohtia on luotu osana normaalia arjen työtä.

Henkilöstökyselyssä nousi esille epävarmuuden, uuden oppimisen ja keskeneräisten toimintaprosessien henkilöstöä kuormittava vaikutus. Vaikutukset henkilöstön tyytyväisyyteen (VMBaro) sekä hankkeen aikana että ensimmäisen toimintavuoden aikana jäivät kuitenkin pieniksi. Henkilöstötyytyväisyys aleni hivenen uudistuksen aikana.

Kokonaisuutena arvioiden uudistushankkeen läpiviennin kuormittavuus ja vaikutukset toimintakykyyn ovat olleet kohtuullisen pieniä ja odotusten mukaisia. Kyseessä on ollut merkittävän rakenteellisen ja toiminnallisen uudistuksen läpivienti. Ydintoimintaa keskeisesti toteuttavien syyttäjien toiminta on varsin itsenäistä, mikä on osaltaan vähentänyt uudistusten tosiasiallista vaikutusta arjen toimintaan ja toimintakykyyn.

Uusi virasto on monelta osin vielä kehitysvaiheessa. Alueiden resursointi ei ole läpinäkyvää ja työkuormien jakautumisesta suhteessa resursseihin ei ole riittävää seurantatietoa saatavilla (seurantajärjestelmä valmisteilla). Tarkempi tieto työn kohdentumisesta tukisi alue- ja valtakunnantason ohjausta.

Resurssien hyödyntämisen näkökulmasta valtakunnallisen viraston hyödyt eivät vielä toteudu. Esimerkiksi työkuormien tasaaminen alueiden välillä on jäykkää, joskin ensimmäisiä askelia on jo otettu muun muassa siirtämällä kirjallisen käsittelyn juttuja alueiden välillä.

Hallinto- ja tukipalveluissa toiminta on kehittynyt. Sihteerien työ eri toimipaikoissa jaettiin tiimeihin ja työlohkoihin, mikä on tuonut tehokkuutta ja joustavuutta. Rästejä on poistunut tämän myötä, kun sihteerien ja syyttäjien rajapinnan tehtäväjako on yhtenäistynyt.

4.2 Uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutuminen

Arvio: Uudistus näyttäisi mahdollistavan tavoiteltuja hyötyjä, joskin niiden realisoituminen edellyttää vielä toimintamallien ja prosessien kehittämistä sekä vakiintuneeseen toimintamalliin pääsemistä. Meneillään olevat hallinnonalan suuret ict-järjestelmä uudistukset tukevat valmistuessaan uudistuksen hyötyjen saavuttamista.

Eryteisesti uudistus edistää ratkaisutoiminnan ja johtamisen yhtenäisyyttä sekä rakenteena mahdollistaa aiempaa paremmin tuottavuuden kehittämisen. Kehitystyö on vielä monelta osin meneillään.

Seuraavassa taulukossa on arvioitsijan arvio eri osatekijöiden toteutumisen onnistumisesta, ja se noudattaa seuraavaa asteikkoa:

- 1** = Sisältää merkittäviä puutteita ja/tai ongelmia ja/tai on toteutunut erittäin huonosti
- 2** = Sisältää puutteita ja/tai ongelmia ja/tai on toteutunut huonosti
- 3** = Arvioitava kohta on sisällöllisesti ja/tai toteutumiseltaan kohtalaisella tasolla
- 4** = Arvioitava kohta on sisällöllisesti hyvällä tasolla ja/tai on toteutunut hyvin
- 5** = Arvioitava kohta on sisällöllisesti erinomaisella tasolla ja/tai on toteutunut erittäin hyvin

Taulukko 5. Uudistuksen tavoitteiden toteutumisen arvio.

UUDISTUSHANKKEEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN	SY
Syyttäjälaitoksen toiminnan yhdenmukaistuminen	3
Toiminnan johtamiskulttuurin kehittyminen	3
Päälliköiden sitoutuminen muutokseen ja johtamisen kehittyminen	3
Syyttäjälaitoksen johtaminen ja ohjaaminen yhtenä virastona	2
Toiminnan tehostuminen uuden organisaation myötä	2
Erikoisosaamisen kehittymisen onnistuminen (laatu ja tehokkuus)	3
Resurssien kohdentuminen vaativien juttujen hoitamiseen	4
Nopeasti käsiteltävien asioiden työprosessien valtakunnallinen yhtenäistyminen	4
Valtakunnallisesti keskitettyjen toimintojen menettelyjen ja käsittelyn viiveiden yhdenmukaistuminen	3
Valtakunnallisesti keskitettyjen toimintojen mahdollistamat resurssisäästöt	2
Syyttäjäkäytäntöjen yhdenmukaistuminen	3
Hallinto- ja tukitehtävien (keskitetyt) tehokkuus	4

UUDISTUSHANKKEEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN	SY
Hallinto- ja tukitehtävien keskittämisen vaikutus tehtävien ammattimaiseen toteutukseen	3
Syyttäjälaitoksen resurssien joustava hyödyntäminen valtakunnan tasolla	2
Tulosohjauksen toimivuus	4

Yhtenä laadullisena tavoitteena uudistushankkeessa oli toiminnan yhdenmukaistaminen. Uudistus edistää tavoitteita, mutta toimenpiteillä ei ole vielä kattavia vaikutuksia, koska kehitystä viedään edelleen eteenpäin varsinkin syyttäjän ratkaisutoiminnan osalta. Tulosohjauksen helppous ja selkeys ovat parantuneet muutoksen myötä varsinkin tulosohjauksen näkökulmasta.

Parhaiten toimintaa on yhdenmukaistanut nopean toiminnan menettelyjen keskittäminen. Syyttäjien ja sihteerien työnjakoa on myös yhtenäistetty. Lisäksi sihteeritiimien luomisella on tuotu tehokkuutta työhön.

Nopean toiminnan menettelyjen keskittämisen lisäksi Syyttäjälaitoksessa on onnistuttu melko hyvin resurssien kohdistamisessa vaativien juttujen hoitamiseen. Erikoissyyttämistä on kehitetty edelleen melko hyvin, kehittämisessä on osaamisen kehittämisen lisäksi kriittistä uusien osajien ohjaus syyttämisen vaativille osa-alueille. Tätä on viety eteenpäin muun muassa parityöskentelyn avulla.

Erikoissyyttämisen ja nopean toiminnan väliin on kehityksessä jäänyt niin sanottu runkosyyttäminen. Näitä tapauksia hoitavat syyttäjät kokevat tilanteensa muuttuneen nopeasti hoidettavien juttujen poistuttua vastuualueelta. Runkosyyttäjien tehtäväaluetta kannattaa tarkastella jatkossa kehitysnäkökulmasta.

Erikoissyyttämisen ja nopean toiminnan juttujen menettelyjen eriyttämisen hyötyjä ei juttukannaltaan pienemmällä syyttäjälalueilla saavuteta samoin kuin suuremmilla alueilla. Tuottavuuden näkökulmasta Pohjois- ja Itä-Suomen syyttäjälalueiden yhdistäminen voisi olla perusteltua. Muutoksessa on haasteena maantieteellinen laajuus.

Yhtenä kehitysaiheena arvioinnissa on tullut esille johtamisen kehittäminen. Johtamisen kehittämistarvetta on niin valtakunnansyyttäjän toimiston (VKST) ja alueiden välillä kuin syyttäjälalueiden sisällä. Arvioinnissa tuli esille myös tarvetta kirkastaa VKST:n ja syyttäjälalueiden välisiä vastuita.

Kehittämistarpeista huolimatta Syyttäjälaitoksen toimintakulttuuri kehittyy, ja uudistuminen mahdollistaa esimiestyön ja johtamisen kehittymisen. Suuremmissa yksiköissä

johtamistyön panoarvoa on kasvatettu, ja substanssiasiantuntemuksen rinnalla myös johtamisaamien kehittäminen mahdollistaa urapolkuja.

Valtakunnansyyttäjän toimiston ja alueiden johtamisen välinen yhteistyö kehittyy. Alueet toivovat, että operatiivinen johtaminen olisi entistä enemmän alueiden tehtävä ja valtakunnansyyttäjän toimisto loisi strategiset linjaukset ja tarjoaisi keskitettyjä palveluita. Kipuilua ilmenee hankintavaltuuksien vähenemisessä alueilla.

Talous- ja henkilöstöpalveluiden keskittäminen on tuonut selkeyttä ja tehokkuutta toimintaan.

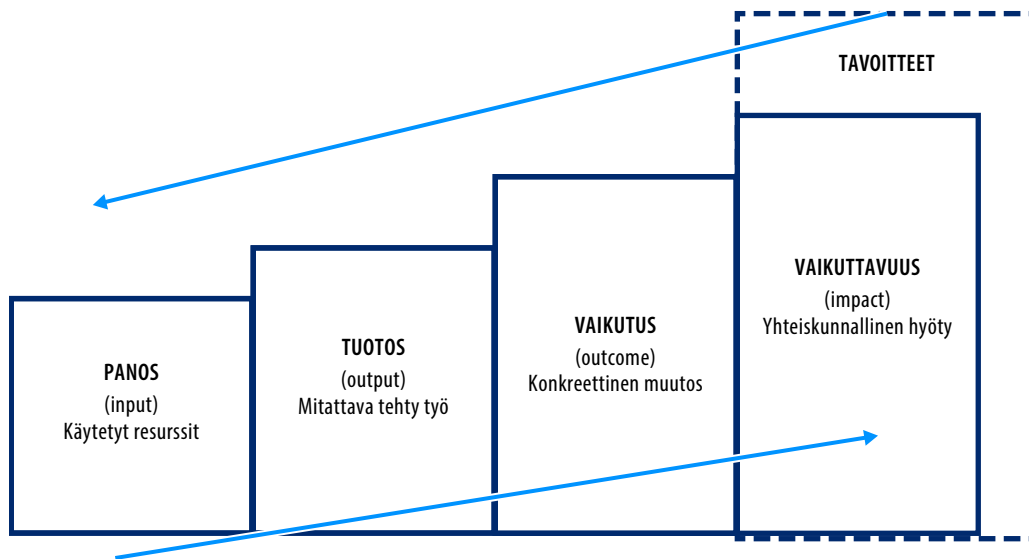
Yksi suurimmista kehityskohteista tehokkuusnäkökulmasta liittyy resurssien valtakunnalliseen kohdentamiseen. Askelia tämän suhteen on jo otettu siirtämällä juttujen käsittelyä alueiden välillä tilanteessa, jossa luovuttavalla alueella on suuria viiveitä juttujen käsittelyssä. Haasteena on joissakin tapauksissa juttuja vastaanottavan alueen haluttomuus siirtoon. Tältä osin tavoitteita ei ole vielä saavutettu.

5 Tuloksellisuuden kehitys

5.1 Tuloksellisuuden kehittyminen

Tuloksellisuuden kehittymistä on uudistushankkeen arvioinnissa lähestytty Suomessa laajasti käytössä olevan vaikutusketjun kautta. Kansainvälisesti vaikutusketju (kuvio 3) tunnetaan iooi-menetelmänä. Malli auttaa jäsentämään, miten ja millaisista elementeistä yhteiskunnallinen vaikuttavuus muodostuu.

Kuvio 3. Vaikutusketju (Lähteet: The iooi method, Bertelsmann Stiftung ja Vaikuttavuuden askelmerkit, Sitra).



Syyttäjälaitoksen ensimmäinen vuosi virastouudistuksen jälkeen on ollut pandemian takia poikkeuksellinen. Uudistushankkeen vaikutusten tarkastelun aikajänne on myös ollut lyhyt vaikutusten todentamiseksi viraston toiminnassa saavutettujen tuotosten ja tuotosten tekemiseen käytettyjen panosten perusteella.

Paikalliset syyttäjänvirastot ja Valtakunnansyyttäjänvirasto ovat kuitenkin tehneet jo yhdistymistä edeltävinä vuosina yhteisen valtakunnallisen tilinpäätöksen. Tämän tuloksellisuustarkastelun vertailutiedot ulotetaan pääosin vuoteen 2016 asti.

5.1.1 Yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Syyttäjälaitoksen tulossopimuksessa ja toimintakertomuksessa viraston yhteiskunnallista vaikuttavuutta arvioidaan taulukossa (taulukko 6) kuvatuilla kahdella arviointikriteerillä, joista rikosvastuun toteutumisesta on numeerista seurantatietoa. Syyttäjän tehtävän tunnettuutta ei ole järjestelmällisesti seurattu toistaiseksi, ja se perustuu siten laadulliseen arvioon.

Taulukko 6. Viraston tavoitteet yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioimiseksi.

Arviointikriteeri	Selite
Rikosvastuu toteutuu oikeudenmukaisesti, tehokkaasti ja laadukkaasti sekä vaativissa että päivittäisrikoksissa.	Syyteharkinta-aika on asianosaisten näkökulmasta kohtuullinen kaikissa tapauksissa kaikilla syyttäjälaitosten alueilla sekä valtakunnallisesti.
Syyttäjän tehtävä tunnetaan ja sitä arvostetaan.	Toimenpiteitä ovat muun muassa esittelyvideot syyttäjän työstä, Syyttäjälaitoksen internetsivujen uudistaminen, viestintästrategian laatiminen ja sosiaalisen median strategia sekä syyttäjän työn markkinointi opiskelijoille.

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden todentaminen ja mittaaminen luotettavasti on haastavaa. Syyttäjälaitoksen käyttämät vaikuttavuuden arvioinnin mittarit todentavat muutoksia vaikutusten tuottamisen tekijöissä, ei suoraan yhteiskunnallisessa vaikuttavuudessa (taulukko 7).

Seuranta-aineistoissa on laadullisia puutteellisuuksia, jotka johtuvat muun muassa vaihtelevista kirjaamiskäytännöistä. Käytäntöjä on yhtenäistetty ja myös seurannan menettelyjä ollaan uudistamassa. Käytössä olevan seuranta-aineiston pohjalta voidaan kokonaistarkasteluna nähdä varsin luotettavasti kehityksen keskimääräisiä päätrendejä vuositasona, mutta tarkempi alueellinen, toimintokohtainen tai lyhyen aikajakson tarkastelu luotettavasti ei ole mahdollista virhemarginaalin kasvaessa.

Jatkossa yksi seurattava mittari voisi olla eri sidosryhmien (kansalaiset, yritykset, media, muut viranomaiset) mielikuva, miten Syyttäjälaitos ja sen toiminta mielletään. Mielikuvan selvittämiseksi tarvitaan vuosittain tehtävä sidosryhmäkysely. Toinen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittari voisi olla, kuinka hyvin syyttäjän nostamat oikeuskäsittelyt johtavat ratkaisuihin, jotka tyydyttävät asianosaisia ensimmäisellä yrittämällä. Kun näiden juttujen osuus kasvaa, oikeuslaitoksen kokonaiskuormittavuus vähenee ja syyttäjätöiminnan yhteiskunnalliset vaikutukset kasvavat.

Puhtaasti suoritteisiin eli ratkaisujen määriin ja viiveisiin perustuva arviointi vaikuttavuudesta ei kuvaa Syyttäjälaitoksen vaikuttavuutta läheskään kattavasti. Nämä tiedot ovat kuitenkin saatavissa usealta vuodelta ja kuvaavat yhdestä näkökulmasta rikosvastuun toteutumista oikeudenmukaisesti, tehokkaasti ja laadukkaasti. Jatkossa eli vuodesta 2021 raportointia tullaan muuttamaan siten, että se kuvaa paremmin viraston toimintaa.

Tässä arvioinnissa käytettävissä olevia vaikuttavuuden kehityksen mittareita ovat syyttäjille saapuneiden ja ratkaistujen asioiden määrät ja syyteharkinta-ajat ja niiden kehitys kolmena viimeisenä vuotena (taulukko 7):

- Saapuneiden asioiden määrä on kasvanut viidessä vuodessa. Syyttäjälaitoksen saapuneiden asioiden määrään on kirjattu myös esitutkinnan rajoittamisasiat, ja vuoden 2018 korkeaa määrää selittää myös kirjaamistapa, joka nyt on korjattu.
- Vastaavasti myös ratkaistujen asioiden määrä on kasvanut viidessä vuodessa, selityksenä osaksi rajoittamisasiat (kuten edellä).
- Kaikkien asioiden keskimääräinen ratkaisuaika lyheni vuoteen 2019 asti johon nopeasti ratkaistavien rajoittamisasioiden osuuden siihen saakka jatku-neesta voimakkaasta kasvusta. Vuosi 2020 oli poikkeuksellinen (uudistus ja pandemia).
- Syyteharkinnassa avoinna 6–12 kuukautta olleiden asioiden määrä on kasvanut tasaisesti vuosina 2016–2019 ja vuonna 2020 erityisen paljon, vaikka syyttäjakohtainen ratkaisumäärä on noussut selvästi uudistuksen jälkeen. Syynä on osaksi asiamäärän kasvu ja monimutkaistuminen, osaksi poikkeustilan aiheuttamat viiveet, osaksi resurssien määrän vähentyminen.
- Yli vuoden syyteharkinnassa avoinna olleiden asioiden määrä on kasvanut myös merkittävästi. Nopea kasvu alkoi jo vuonna 2018, ja kasvun syyt ovat samat kuin edellä.

Taulukko 7. Syyttäjälaitoksen vaikuttavuuden mittarit.

Tuloksellisuus- ja vaikuttavuusmittarit	2016	2017	2018	2019	2020
Syyteharkintaan saapuneiden asioiden määrä (kpl)	80 256	82 793	91 059	86 116	91 246
Syyteharkinnassa ratkaistujen asioiden määrä (kpl)	80 500	83 076	91 966	84 074	87 530
Keskimääräinen syyteharkinta-aika (kk)	2,00	1,93	1,69	1,66	1,88
6–12 kk syyteharkinnassa avoinna olleiden asioiden määrä	2 147	2 401	2 231	2 343	3 568
Yli vuoden syyteharkinnassa avoinna olleiden asioiden määrä	293	232	327	469	625

Näiden lukujen avulla ei voida kuitenkaan arvioida uudistushankkeen merkitystä syyttäjätöiminnan vaikuttavuuteen. Seuranta-aika on liian lyhyt (yksi vuosi) ja ensimmäinen toimintavuosi ja sen poikkeukselliset olosuhteet eivät anna oikeaa kuvaa kehityksestä. Sen sijaan pidempiaikainen kehitys, jossa pitkään avoimien syyteharkintaratkaisua odottavien asioiden määrä kasvaa, voi olla jo jonkinlainen uhka rikosvastuun toteutumiselle oikeudenmukaisesti, tehokkaasti ja laadukkaasti. Samalla se voi heikentää Syyttäjälaitoksen mainetta kansalaisten keskuudessa.

Yllä olevassa taulukossa (taulukko 7) syyteharkintaan saapuneiden ja siinä ratkaistujen asioiden määrään sisältyvät myös esitutkinnan rajoittamisasiat, joissa ei ole kysymys syyteharkinnasta.

5.1.2 Toiminnallinen tehokkuus

Toiminnallista tehokkuutta arvioidaan seuraavassa kahdella tasolla:

1. Tuottavuudella, jossa mittarina on työn tuottavuus henkilötyöntensiivisillä palvelualueilla, kuten syyttäjätöiminnassa.
2. Taloudellisuuden kehittymistä on arvioitu maksullisten palvelujen tuloksen ja kannattavuuden sekä viraston kulujen muutoksen kautta.

Tuottavuus

Tuottavuudella kuvataan henkilöintensiivisillä aloilla pääasiassa työn tuottavuutta eli sitä, miten paljon suoritteita tietyllä työpanoksella saadaan aikaan. Työn tuottavuutta

kehitetään tyypillisesti teknologian ja työjärjestelyjen avulla eli Syyttäjälaitoksen tapauksessa digitalisaatiolla, työprosessien kehittämisellä sekä erikoistumisen seurauksena syntyvällä työnjaolla.

Syyttäjälaitoksen kohdalla suoritteena eli työn tuotoksena on käytetty syyttäjille saapuneiden ja heidän ratkaisemiensa asioiden määrää sekä asioiden painotettua työmäärää. Syyttäjille saapuvat asiat on painotetun työmäärän laskennassa luokiteltu kolmeen luokkaan jutussa olevan niin sanotun päärikoksen mukaan. Jokaiselle luokalle on määritelty painotettu työmäärä. Kyseinen luokittelumalli on johtanut osaksi virheelliseen työmääräarvioon, ja tästä syystä suoritteiden pisteytykseen perustuvaa mittaustapaa tullaan muuttamaan vuodesta 2021 lähtien, mikä haastaa suoritteisiin perustuvan seurannan jatkuvuuden. Muutoksen jälkeen jokainen jutussa oleva rikos pisteytetään erikseen ja lisäksi esitutkinnan rajoittamisille ja muille nopeasti ratkaistaville asioille muodostetaan oma, niiden todellista vähäistä vaativuutta paremmin vastaava luokka.

Tuottavuudessa muutos vuodesta 2016 vuoteen 2020 on ollut positiivinen. Työn tuottavuus on noussut noin kymmenen prosenttia tarkasteluajanjakson aikana sekä syyttäjien että koko henkilökunnan osalta.

Syyttäjille saapuneiden asioiden määrä ja niihin liittyvä nykyisellä pisteytystavalla laskettu kokonaistyömäärä on kasvanut viidessä vuodessa 14 prosenttia ja 17 prosenttia, eli saapuneet asiat ovat työläämpiä nykyään (käytetyn pisteytyksen mukaan). Koska tuottavuuden nousu ei ole pystynyt kattamaan saapuneiden asioiden kasvua kokonaan, käsittelyvelka on kasvanut vuosina 2016, 2019 ja 2020.

Syyttäjälaitoksen henkilötyövuodet ovat kokonaisuudessaan pysyneet ennallaan ja syyttäjien osalta kasvaneet marginaalisesti (2%) tarkastelujaksolla. Jos kehitys jatkuu tulevina vuosina nykyisen kaltaisena, syyteasioiden kesto tulee kasvamaan. Tuottavuuden kasvu ei yksin pysty kattamaan asiamäärien kasvua.

Taulukko 8. Tuottavuuden kehitys.

Tuottavuus	2016	2017	2018	2019	2020	Muutos 2016–2020
Syyteharkintaan saapuneiden asioiden määrä (kpl)	80 256	82 793	91 059	86 116	91 246	14 %
Syyteharkinnassa ratkaistujen asioiden määrä (kpl)	80 500	83 076	91 966	84 074	87 530	9 %
Saapuneiden asioiden painotettu työmäärä*	412 366	425 637	457 851	454 507	480 429	17 %
Ratkaistujen asioiden painotettu työmäärä*	452 364	453 864	486 729	456 212	488 673	8 %
Saapuneiden asioiden työmäärä keskimäärin	5,14	5,14	5,03	5,26	5,26	2 %
Ratkaistujen asioiden työmäärä keskimäärin	5,14	5,14	5,03	5,26	5,26	2 %
Henkilötyövuodet (kaikki)	524,9	531,2	550,5	540,3	523	0 %
Syyttäjien käyttämät henkilötyövuodet	374	375,1	391,6	387,8	380,3	2 %
Ratkaistut asiat /htv (kaikki)	153	156	167	156	167	9 %
Ratkaistut asiat /htv (syyttäjät)	215	221	235	217	230	7 %
Ratkaistut asiat painotettu työmäärä/htv (kaikki)	862	854	884	844	934	8 %
Ratkaistut asiat painotettu työmäärä/htv (syyttäjät)	1 210	1 210	1 243	1 176	1 285	6 %

* Tiedot oikeushallinnon BOBI-tilastoraportointijärjestelmästä. Yllä olevassa syyteharkintaan saapuneiden ja siinä ratkaistujen asioiden määrään sisältyvät myös esitutkinnan rajoittamisasiat, joissa ei ole kysymys syyteharkinnasta.

Taloudellisuus

Taloudellisuuden tunnusluvuilla kuvataan, miten paljon suoritteita tietyillä kustannuksilla saadaan aikaan. Taloudellisuutta kehitetään tyypillisesti investoimalla teknologiaan ja organisaation kyvykkyyteen (osaaminen, toimintatavat, prosessit, olosuhteet); ja Syyttäjälaitoksen tapauksessa digitalisaatiolla, työprosessien kehittämällä, osaamisen kehittämällä, erikoistumisella, työnjaolla ja työmotivaation parantamisella.

Toiminnan taloudellisuutta ja sen kehitystä mitattaessa Syyttäjälaitoksen kohdalla suoritteena on käytetty syyttäjille saapuneiden ja heidän ratkaisemiensa asioiden määrää painotettuna käsiteltyjen asioiden työllistävyydellä (painotettu työmäärä). Syyttäjille saapuvat asiat luokitellaan kolmeen luokkaan jutussa olevan niin sanotun päärikoksen mukaan. Jokaiselle luokalle on määritelty painotettu työmäärä. Kuten edellä jo todettiin, luokittelu on johtanut ajan myötä vinoumaan työmäärien laskennassa, kun rikosasioita on niputettu. Suoritteiden pisteilyyn perustuvaa mittaustapaa tullaan muuttamaan vuodesta 2021 lähtien, mikä haastaa suoritteisiin perustuvan seurannan jatkuvuuden. Muutoksen jälkeen jokainen jutussa oleva rikos pisteytetään erikseen ja lisäksi esitutinnan rajoittamisille ja muille nopeasti ratkaistaville asioille muodostetaan oma, niiden todellista vähäistä vaatuvuutta paremmin vastaava luokka.

Syyttäjälaitoksen vuosimenot ovat kasvaneet viidessä vuodessa 14 prosenttia (taulukko 9). Viraston tavoitteena on resurssien vahvistaminen, mikä myös johtaa menojen kasvuun. Vuonna 2022 menot nousevat 55 miljoonaan euroon. Tämän resurssilisäyksen ja nykyisen tuottavuus- ja taloudellisuuskehityksen avulla syyttäjille saapuvien asioiden käsittelyaika-vaiveita pyritään lyhentämään ja saamaan tavoitellulle tasolle.

Suurin yksittäinen kasvanut kustannuserä on ollut tietohallintomenot, ja kasvua on ollut yli 300 prosenttia. Kasvu johtuu osaksi AIPA-järjestelmän kehittämisestä ja Valtorin maksuissa tapahtuneista muutoksista. Myös henkilöstökustannukset (palkat) ovat viiden vuoden aikana nousseet noin seitsemän prosenttia eli 2,5 miljoonaa euroa vuodessa.

Taulukko 9. Syyttäjälaitoksen menojen muutos kulueroittain.

Viraston kuluerät (milj. e)	2016	2017	2018	2019	2020	Muutos 2016–2020
Palkat	36,0	35,6	37,2	38,4	38,5	7 %
Investoinnit	0,1	0,2	0,3	0,0	0,1	
Muut menot	2,5	2,8	2,2	2,2	1,3	
Nettoutettavat tulot	-0,1	-0,1	-0,3	-0,3	-0,3	
Syyttäjälalueet	38,5	38,4	39,3	40,3	39,6	3 %
Syyttäjälaitos yhteinen (koulutus, projektit)	-	-	-	-	0,3	
Toimitilat	3,9	3,8	4,0	4,1	3,9	1 %
Tietohallintomenot, AIPA omarahoitus*	1,3	2,0	3,0	5,3	6,0	348 %

Viraston kuluerät (milj. e)	2016	2017	2018	2019	2020	Muutos 2016–2020
Palkeet	0,3	0,5	0,4	0,4	0,4	42 %
Syyttäjälaitos yhteinen	5,5	6,2	7,4	9,8	10,6	92 %
Syyttäjälaitos menot yhteensä	44,0	44,6	46,6	50,1	50,2	14 %

*Vuonna 2020 Syyttäjälaitoksen tietohallintomenoista 5,80 milj. euroa on Oikeusrekisterikeskuksen kirjanpidossa.

Vaikka työn tuottavuus on virastossa noussut, ovat myös viraston kustannukset nousseet. Tästä syystä syyttäjille saapuneiden ja heidän ratkaisemiensa asioiden keskimääräinen kustannus on noussut jonkin verran (taulukko 10). Tämän perusteella voidaan arvioida, että työmenetelmien kehittämiseen, erityisesti tietojärjestelmäkehitykseen tehdyt taloudelliset panostukset eivät vielä ole tuottaneet toivottua tehostumista.

Taulukko 10. Toiminnan taloudellisuus ja sen kehitys.

Taloudellisuuden tunnusluvut	2016	2017	2018	2019	2020	Muutos 2016–2020
Syyteharkinnassa ratkaistujen asioiden määrä (kpl)	80 500	83 076	91 966	84 074	87 530	9 %
Ratkaistujen asioiden painotettu työmäärä*	452 364	453 864	486 729	456 212	488 673	8 %
Syyttäjälaitoksen vuosimenot yhteensä (milj. e)	44,032	44,761	46,749	50,112	50,206	14 %
Kustannus / syyteharkinnassa ratkaistu asia (e)	547	539	508	596	574	5 %
Kustannus / ratkaistujen asioiden painotettu työmäärä	106	105	101	113	109	6 %

* Tiedot oikeushallinnon BOBI-tilastoraportointijärjestelmästä. Yllä olevassa syyteharkintaan saapuneiden ja siinä ratkaistujen asioiden määrään sisältyvät myös esitutkinnan rajoittamisasiat, joissa ei ole kysymys syyteharkinnasta.

5.1.3 Tuotokset ja laadunhallinta

Viraston toiminnalliseen tuloksellisuuteen liittyy suoritteiden ja muun tuotoksen määrän lisäksi myös tuotoksen laatu (oikeellisuus, oikea-aikaisuus, oikeamääräisyys, saatavuus) sekä asiakaspalvelun laatu (saavutettavuus, helppokäyttöisyys, ystävällisyys). Mittareina

toimivat palvelukykyä kuvaavat palveluiden odotusajat, eri palveluista saatavissa olevat laatumittarit sekä asiakkaiden antamat laatu- ja tyytyväisyysarviot.

Syyttäjälaitoksen tuotokset ovat syyttäjille tulleiden asioiden ratkaisuja syyteharkinta-asioissa ja muissa syyttäjille kuuluvissa asioissa sekä rikosasioiden käsittelyjä tuomioistuimissa. Niistä on esitetty lukuja aikaisemmissa tuloksellisuutta käsittelevissä taulukoissa (esimerkiksi taulukko 7). Syyteharkinnassa ratkaistujen asioiden määrä on kasvanut tasaisesti viimeisen viiden vuoden aikana (lukuun ottamatta vuotta 2018, jolloin kirjaamisissa on jälkikäteen havaittu virheitä).

Syyttäjälaitoksen toiminnan laatua ei ole aikaisemmin mitattu. Syyteprosessin laatu järjestelmän valmistelu on ollut työn alla usean vuoden ajan, ja käyttöönottoa valmisteltiin edelleen vuonna 2020. Valmistelutyöryhmän loppuraportti valmistui vuoden ensimmäisellä puoliskolla. Laatutyön jatkamisen toimenpide-ehdotukset käsiteltiin vuoden 2020 lopulla Syyttäjälaitoksen yhteistoimintatoimikunnassa ja johtoryhmässä. Laatutyötä on päätetty jatkaa ehdotusten mukaisesti vuonna 2021.

Syyttäjälaitos ei ole tehnyt asiakas- tai sidosryhmäkyselyjä, joten kirjallista aineistoa toiminnan laadun ja sen kehityksen arvioimiseksi ei ole. Yksi jo luvussa 5.1.1 esitetty vaikuttavuutta kuvaava mittari eli valitusten määrä korkeampiin oikeusasteisiin syyttäjän ajamissa rikosasioissa voisi myös kuvata laitoksen toiminnan laatua. Myös syyteharkinnan kesto on tuottavuuden ja vaikuttavuuden lisäksi laatuasia. Siinä kesto on vuodesta 2016 vuoteen 2019 lyhentynyt, mutta vuosien 2019 ja 2020 välisessä vertailussa kasvanut.

5.1.4 Voimavarojen hallinta ja kehittäminen

Organisaatioilla on monenlaisia voimavaroja, joita sen tulee hallita ja kehittää. Toistaiseksi valtion organisaatioissa on raportoinnissa keskitytty pääosin henkisten voimavarojen tarkasteluun eli henkilöstöön. Tarkastelua tulisi tulevaisuudessa laajentaa koskemaan myös muihin organisaation tuloksellisuuteen vaikuttaviin voimavaroihin, kuten organisaation tietojärjestelmiin, sähköisiin palveluihin eli digitalisaatioon, organisaation muuhun infrastruktuuriin, kuten toimitilaratkaisuihin, tutkimusinfraan (tutkimusorganisaatiot), työmenetelmiin ja prosesseihin ja yleisemmin toiminnan ja kyvykkyyksien kehittämiseen.

Toistaiseksi henkilöstövoimavarat ovat olleet organisaation ainoita voimavaroja, joita on seurattu aktiivisesti (organisaation henkiset voimavarat). Henkisten voimavarojen kehittämisessä ja ylläpidossa on seurattu henkilöstön tekemien työtehtävien rakennetta (työtehtävät, ikä, sukupuoli jne.). Hyvinvoinnin ja kehittämisen mittareita ovat tyypillisesti olleet henkilöstökyselyjen tulokset, koulutuspäivät ja sairauspäivät.

Henkilöstövoimavarojen muutokset Syyttäjälaitoksessa ovat olleet maltillisia viimeisen viiden vuoden aikana (taulukko 11):

- Vuosittainen työpanos on vuonna 2020 suunnilleen sama kuin vuonna 2016. Vuosina 2017–2019 työpanos oli muutaman prosentin suurempi.
- Työpanoksen kohdistuminen on muuttunut siten, että asiantuntijatyön määrä on kasvanut ja toimiston tukipalvelujen määrä on pienentynyt.
- Syyttäjätöpanos on kasvanut määrällisesti suunnilleen saman verran kuin asiantuntijapanos eli noin kahdeksan henkilötyövuotta.

Syyttäjälaitoksessa on seurattu henkilöstön työhyvinvointia sekä raportoimalla sairaspäiviä ja koulutusta että kysymällä henkilöstön mielipidettä henkilöstökyselyillä (taulukko 11).

- Sairauspoissaolopäivät ovat pysyneet melko vakiona, noin kuusi päivää henkilötyövuotta kohden.
- Koulutuspäivät ovat vähentyneet merkittävästi koko tarkastelujakson ajan. Vuoden 2020 koulutuspäivien määrään ovat vaikuttaneet myös pandemian aiheuttamat rajoitteet ja etenkin kevään 2020 tarjonnan puute.
- Työtyytyväisyys, johtajuusindeksi ja tyytyväisyys työyhteisön toimintakulttuuriin ovat pysyneet myös organisaatiouudistuksen valmistelun ja toteutumisen ajan ennallaan.
- Johtajuusindeksissä on parantamisen varaa, työyhteisön toimintakulttuuri on korkeaa tasoa ja työtyytyväisyys on keskivertotasoa valtionhallinnossa.

Taulukko 11. Henkiset voimavarat ja niiden kehittyminen.

Henkilöstövoimavarat	2016	2017	2018	2019	2020	Muutos 2018–2020
Rakenne						
Henkilötyövuodet (htv)	524,9	531,2	550,5	540,3	523	0 %
Syyttäjät	372,2	375,1	391,6	387,8	380,3	2 %
Asiantuntijat	11,3	14,1	22,3	21,1	19,8	75 %
Toimistohenkilökunta	134,8	134,2	127,2	123,6	117,3	–13 %
Harjoittelijat	6,5	7,3	7,8	7,8	5,7	–12 %
Työllisyystyöntekijät	0	0,5	0,5	0	0	0 %
Henkisten voimavarojen hyvinvointi						

Henkilöstövoimavarat	2016	2017	2018	2019	2020	Muutos 2018–2020
Sairauspoissaolot htp/htv	6,3	6,2	5,7	6,8	5,9	–6 %
Koulutuspäivät/htv	4,2	3,7	3	2,3	1,9	–55 %
Henkilöstötutkimusten tulokset						
Työtyytyväisyysindeksi	3,53	3,54	3,5	3,5	3,43	–3 %
Johtajuusindeksi	na	na	3,22	3,24	3,14	–2 %
Työtyytyväisyyden vaikutus työyhteisön toimintakulttuuriin	na	na	3,8	3,81	3,82	1 %

5.2 Johtopäätökset tuloksellisuuskehityksestä

Ensimmäinen vuosi Syyttäjälaitoksen virastouudistuksen jälkeen on ollut pandemian takia poikkeuksellinen. Se on vaikeuttanut uudistuksen tuloksellisuuden ja vaikutusten arviointia. Lisäksi aikajänne on lyhyt merkittävimpien virastouudistuksen vaikutusten todentamiseksi. Tämän uudistuksen lisäksi syyttäjätöimintää on kehitetty monissa muissa kehittämishankkeissa. Eri hankkeiden ja muutosten vaikutusten erottaminen toisistaan on käytännössä mahdotonta ja tarpeetonta. Eri hankkeissa tapahtuvat kehitykset tukevat toisiaan. Viraston uusi valtakunnallinen rakenne esimerkiksi tukee valtakunnallisten työprosessien ja työjonojen sekä erikoistumisen ja työnjaon kehitystä.

Tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seuranta-aineistoissa on laadullisia puutteellisuuksia, jotka johtuvat muun muassa vaihtelevista kirjaamiskäytännöistä ja vanhentuneista käytännöistä. Tästä esimerkkinä on painotetun työmäärän menetelmä. Seurannan parantamiseksi käytäntöjä on jo uudistetussa virastossa yhtenäistetty ja myös seurannan menettelyjä ollaan uudistamassa.

Käytössä olevan seuranta-aineiston pohjalta voidaan kokonaistarkasteluna nähdä varsin luotettavasti kehityksen keskimääräisiä päätrendejä vuositasolla, mutta tarkempi alueellinen, toimintokohtainen tai lyhyen aikajakson tarkastelu luotettavasti ei ole mahdollista virhemarginaalin kasvaessa.

Tuloksellisuuden ja vaikuttavuustarkastelun perusteella Syyttäjälaitoksen ja sitä edeltävän virastorakenteen kehityksestä sekä organisaatiouudistuksen vaikutuksesta voidaan tehdä seuraavia havaintoja:

Tuottavuus on parantunut tasaisesti viimeisen viiden vuoden aikana, ja organisaatiouudistus on tukenut sitä. Uudella organisaatorakenteella on hyvät mahdollisuudet tukea tuottavuuden parantumista tulevaisuudessa. Tuottavuuden kasvun mittari osoittaa, että ratkaistut asiat (painotettu työmäärä ja kpl) henkilötyövuotta kohden ovat kasvaneet noin kymmenen prosenttia.

Työpanos kohdentuu tiiviimmin ydintehtävään, ja valtakunnallinen rakenne tukee ydintehtävissä tapahtuvaa erikoistumista ja työnjakoa. Syyttäjien ja asiantuntijoiden osuus työpanoksesta on kasvanut, ja toimistohenkilökunnan osuus pienentynyt. Syyttäjätöiminta on osaksi erikoistumassa, ja valtakunnalliset ratkaisut työtehtävien jaossa ja kuormituksen tasaamisessa luovat mahdollisuuden työn tuottavuuden edelleen kasvulle.

Laitoksen henkilötyömäärä on pysynyt vuoteen 2016 verrattuna ennallaan, vaikka se on välillä käynyt korkeammalla tasolla (vuonna 2016 yhteensä 525 henkilötyövuotta ja vuonna 2021 yhteensä 523 henkilötyövuotta). Henkilökustannukset ovat hieman kasvaneet johtuen osaksi normaalista palkkakehityksestä ja osaksi siitä, että työpanosta on siirtynyt matalampipalkkaisesta toimistotyöstä asiantuntija- ja syyttäjätyöhön.

ICT-menot ovat kasvaneet tarkastelujaksolla merkittävästi, suurimpina tekijöinä kalliit järjestelmähankkeet (mm. AIPA-hanke) ja valtionhallinnon yhteisten ratkaisujen kulujen kirjauksen muutos hallinnonalalla. Jatkossa viraston tulisi seurata, miten uudet järjestelmäratkaisut vaikuttavat työn tuottavuuteen ja tuotoksen laatuun. Toimitilakustannukset ovat pysyneet melko vakiona viimeisen viiden vuoden aikana. Virastouudistuksen yhteydessä on pystytty kustannuksia hivenen alentamaan.

Henkilöstörakenne on kehittynyt keskittyen ydintehtävän toteuttamiseen. Syyttäjien ja asiantuntijoiden osuus on kasvanut ja vastaavasti toimistohenkilökunnan osuus laskenut (-13 % viiden vuoden tarkastelujaksolla). Syyttäjälaitoksen työmäärä on kasvanut tasaisesti: saapuvat asiamäärät ja niiden vaativuus ovat kasvaneet viimeisten vuosien aikana. Vaikka tuottavuus on kasvanut selvästi, työmäärä on kasvanut tuottavuuden parantumista nopeammin, mikä näkyy syyttäjille tulevien asioiden käsittelyaikojen pidentymisenä. Tämä on haaste rikosvastuun toteutumiseksi oikeudenmukaisesti sekä haaste viraston toiminnan uskottavuudelle.

6 Kokoava arvio

6.1 Yleisarvio uudistuksen toteutumisesta ja nykytilanteesta

Uudistushankkeen valmistelu- ja käynnistysvaihetta leimasivat lainsäädäntötyön viivästyminen aiheuttamat aikataulumuutokset sekä lyhyeksi jäänyt valmisteluaika. Aikataulun puitteissa valmisteluvaiheen läpivienti onnistui kuitenkin varsin hyvin. Tavoiteltavien hyötyjen todentamiseen olisi ollut hyvä panostaa enemmän samoin kuin henkilöstön osallistamiseen jo valmisteluvaiheessa.

Uudistushanke organisoitiin hyvin. Hankkeen eteenpäin viemistä hidasti erityisesti säädösvalmistelu, joka aiheutti henkilöstölle epäselvyyttä hankkeen etenemisestä ja sisällöstä. Samanaikaisesti hankkeen kanssa oli myös meneillään lukuisia kehitysprojekteja, mikä aiheutti resurssipulaa ja avainhenkilöiden kuormittumista.

Hanke toteutui pääosin suunnitelmien mukaisesti, mutta monia käytännön toimintamalleihin liittyviä asioita kehitettiin hankkeen jälkeen. Hankkeen toimenpiteiden toteutumista hidastivat lukuisat säädösvalmistelun työt. Hanke sai aikaan sovitut tuotokset aikataulussa. Aitoon valtakunnalliseen toimintaan siirtyminen on kuitenkin kehityksen alla edelleen.

Uuden viraston muodostuminen itsessään on kuormittanut henkilöstöä, mutta sen negatiiviset vaikutukset toimintakykyyn tai henkilöstön hyvinvointiin näyttäisivät jääneen kohtuullisen vähäisiksi. Uuden viraston keskeiset rakenteet ovat kunnossa, mutta virasto on vielä kehitysvaiheessa, ja monelta osin muutosprosessi ja kehitystyö ovat edelleen käynnissä.

Uudistus näyttäisi mahdollistavan tulevaisuudessa tavoiteltuja hyötyjä, joskin niiden realisoituminen edellyttää vielä toimintamallien ja prosessien kehittämistä sekä vakiintuneeseen toimintamalliin pääsemistä. Meneillään olevat hallinnonalan suuret ICT-järjestelmäuudistukset tukevat valmistuessaan uudistuksen hyötyjen saavuttamista.

6.2 Tuloksellisuuskehitys

Ensimmäinen vuosi Syyttäjälaitoksen virastouudistuksen jälkeen on ollut pandemian takia poikkeuksellinen. Seuranta-aineistoissa on myös laadullisia puutteellisuuksia johtuen muun muassa vaihtelevista kirjaamiskäytännöistä. Seurannan parantamiseksi käytäntöjä

on jo uudistetussa virastossa kehitetty ja yhtenäistetty. Nämä tekijät ovat vaikeuttaneet uudistuksen tuloksellisuuden ja vaikutusten arviointia. Aikajänne on liian lyhyt merkittävimpien virastouudistuksen vaikutusten todentamiseksi. Käytössä olevan seuranta-aineiston pohjalta voidaan kokonaistarkasteluna nähdä kuitenkin varsin luotettavasti kehityksen keskimääräisiä päätrendejä vuositasolla.

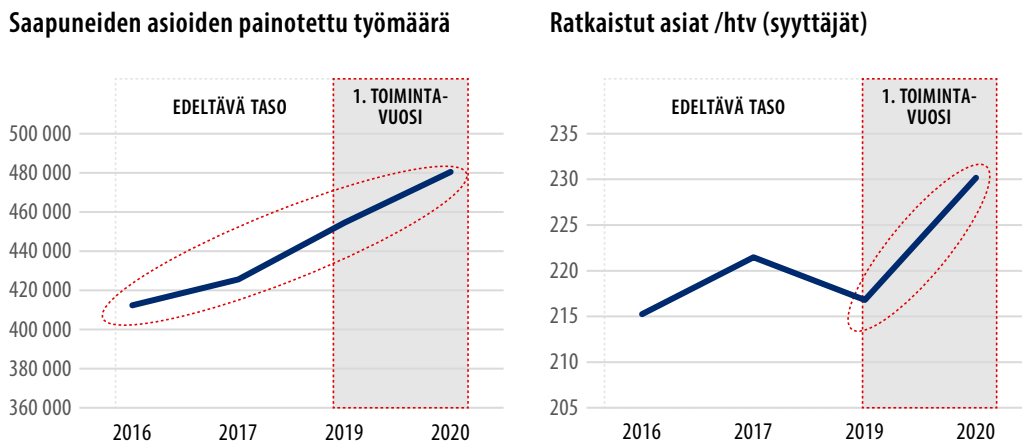
Rakenteellisen uudistuksen rinnalla syyttäjätöimintää on kehitetty monissa muissa kehittämishankkeissa. Eri hankkeiden ja muutosten vaikutusten erottaminen toisistaan on käytännössä mahdotonta ja tarpeetontakin. Eri hankkeissa tapahtuvat kehitykset tukevat toisiaan, ja rakennetta on uudistettu tukemaan tavoiteltujen toimintamallien mukaista toimintaa.

ICT-menot ovat kasvaneet tarkastelujaksolla merkittävästi, ja suurimpina tekijöinä kalliit järjestelmähankkeet (mm. AIPA-hanke) ja valtionhallinnon yhteisten ratkaisujen kulujen kirjauksen muutos hallinnonalalla. Jatkossa viraston tulisi seurata, miten uudet järjestelmäratkaisut vaikuttavat työn tuottavuuteen ja tuotoksen laatuun.

Laitoksen henkilötyömäärä on pysynyt viimeisen viiden vuoden aikana ennallaan työn määrän tasaisesti kasvaessa siirryttäessä yhä vaativampien kokonaisuuksien käsittelemiseen. Tuottavuus on parantunut tasaisesti viimeisen viiden vuoden aikana. Organisaatio-uudistus on jo tukenut ja sillä on hyvät mahdollisuudet tukea tuottavuuden parantumista tulevaisuudessakin. Ratkaistut asiat (painotettu työmäärä ja kpl) henkilötyövuotta kohden ovat kasvaneet noin kymmenen prosenttia.

Seuraavassa kuviossa 4 on esitetty saapuneiden asioiden määrän ja niiden vaativuuden vaikutus kokonaistyömäärään (painotettu työmäärä). Oikeanpuoleisessa kuvassa näkyy selvästi työn tuottavuuden parantuminen. Vuoden 2018 luvut on poistettu kuvioista, sillä ne eivät olleet vertailukelpoisia.

Kuvio 4. Saapuneiden asioiden työmäärä ja tuottavuuden kehitys (asia/htv).

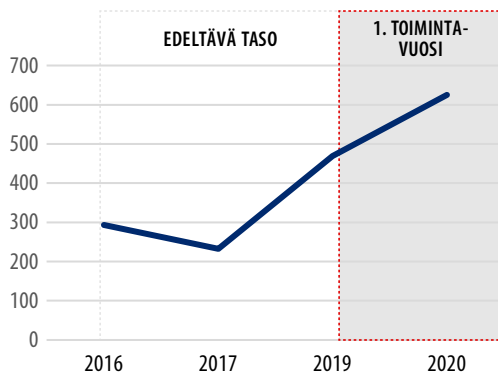


Työpanos kohdentuu tiiviimmin ydintehtävään, ja valtakunnallinen rakenne tukee ydintehtävissä tapahtuvaa erikoistumista ja työnjakoa. Syyttäjien ja asiantuntijoiden osuus työpanoksesta on kasvanut ja toimistohenkilökunnan osuus pienentynyt. Syyttäjätöiminta on osaksi erikoistumassa, ja valtakunnalliset ratkaisut työtehtävien jaossa ja kuormituksen tasaamisessa luovat mahdollisuuden työn tuottavuuden kasvulle.

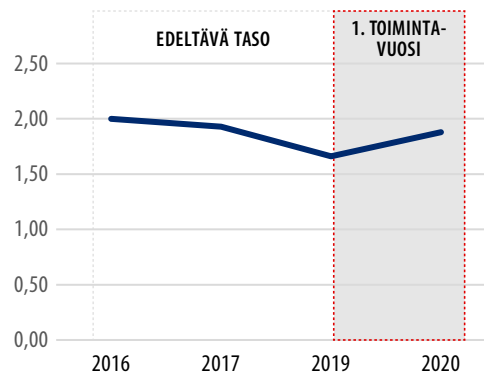
Seuraavasta kuviosta 5 näkyy selvästi pitkien yli vuoden avoinna olevien asioiden määrän kasvu. Toisaalta keskimääräinen syyteharkinta-aika on pysynyt ennallaan tai jopa lyhentynyt. Tämä johtuu nopeiden asioiden tehostuneesta käsittelystä sekä esitutkinnan rajoittamispäätöksistä, jotka on tilastoitu syyteharkintaratkaisuiksi.

Kuvio 5. Pitkään avoinna olevien asioiden kasvu ja keskimääräisen syyteajan kehitys.

Yli vuoden syyteharkinnassa avoinna olleiden asioiden määrä



Keskimääräinen syyteharkinta-aika (kk)



Syyttäjälaitoksen työmäärä on kasvanut tasaisesti: saapuvat asiamäärät ja niiden vaativuus ovat kasvaneet viimeisten vuosien aikana. Vaikka tuottavuus on kasvanut selvästi, työmäärä on kasvanut tuottavuuden parantumisesta nopeammin, mikä näkyy syyttäjille tulevien asioiden käsittelyaikojen pidentymisenä. Tämä on haaste rikosvastuun toteutumislle oikeudenmukaisesti sekä viraston toiminnan uskottavuudelle.

6.3 Keskeiset johtopäätökset ja opit uudistushankkeesta

Syyttäjälaitoksen muodostuminen yhdeksi virastoksi on toteutunut kohtuullisen hyvin, joskin monelta osin muutosvaihe on edelleen meneillään. Valtakunnallinen toiminta sekä käsiteltävien asioiden sisällölliset ja volyymilliset eroavuudet alueellisesti haastavat valtakunnallisia toimintamalleja. Alueet poikkeavat edelleen toisistaan.

Uudistus tukee syyttäjätöiminnan eriyttämistä nopeasti käsiteltäviin asioihin, erikoissyyttäjien käsittelemiin asioihin sekä muihin asioihin. Eriyttäminen tukee yhdenmukaisuutta, toiminnan tehokkuutta sekä erikoistumista. Eriyttäminen tukee etenkin suuren volyymin alueiden toimintaa, sen sijaan pienemmillä alueilla haasteena on niukkojen resurssien ”siiloutuminen”.

Syyttäjälaitos ei vielä toimi valtakunnallisena virastona. Etenkin resursointikysymyksissä alueet näyttävät itsenäisinä, mikä valtakunnan tasolla johtaa osaoptimointiin. Sen sijaan menettelyt ovat yhdenmukaistuneet ja yhteistyö valtakunnan tasolla lisääntynyt.

Yhteisten toimintatapojen kehittämisessä on edistytty merkittävästi. Ydintoiminnan osalta yhdenmukaistamista haastavat sidosryhmien alueellisesti erilaiset käytännöt (poliisi, tuomioistuimet). Tästä syystä valtakunnansyyttäjän toimiston tulee viedä eteenpäin strategista yhteistyötä sidosryhmien kanssa.

Etäyhteyksien hyödyntäminen esitutkintayhteistyössä ja oikeudenkäynneissä on ollut tärkeää. Etäisyyksien lisääntyessä muun muassa yhteiset koulutukset sidosryhmien (esim. poliisi) kanssa tukevat yhteistä tietopohjaa ja henkilötason kontaktien toimivuutta. Oikeudenkäynneissä etäsyyttämällä on mahdollista saada merkittäviä tehokkuushyötyjä matkustusajan jäädessä pois, ja ne mahdollistavat resurssien valtakunnallisen hyödyntämisen.

Hallinto- ja tukitehtävien keskittäminen on edistänyt yhtenäisiä käytäntöjä, mahdollistanut kehitysharppauksen sekä tuottanut tuottavuushyötyjä. Keskittäminen mahdollistaa myös hallinto- ja tukipalvelujen osaamisen kehittymisen, asiantuntijoiden erikoistumisen ja aiempaa paremmat urapolut. Syyttäjälaitosten näkökulmasta hallinto- ja tukitehtävien keskittäminen on yksi näkyvimmistä uudistuksen muutoksista. Näiden palvelujen koetaan etäännyneen ja uusien toimintakäytäntöjen jäykistyneen yhteistyötä. Uusien käytäntöjen omaksumiseen ja toimintamallien kehittämiseen tulee panostaa.

6.4 Tulevaisuuden vaatimukseen vastaaminen ja kehityssuosittukset

Suosittukset ovat ulkoisen arvioinnin arviointitiimin näkemyksiä ja tarkoitettu jatkotarkastelun ja päätöksenteon tueksi. Suosittuksia on tarkasteltu yhdessä hankkeen ohjausryhmässä ja sitä ennen hankkeen työpajoissa.

Syyttäjälaitoksen muodostamisesta on kulunut vasta noin 1,5 vuotta. Syyttäjälaitos uudistuksen tavoitteissa painotettiin toimintaedellytysten ja tehokkuuden parantamisen lisäksi valtakunnallista toimintaa, jota uusi rakenne tukee. Syyttäjälaitosta johdetaan

kokonaisuutena ja resursseja on tarkoitus hyödyntää joustavasti. Kansalaisten näkökulmasta luodaan yhdenmukaisuutta syyttäjien ratkaisutoiminnassa. Näiden tavoitteiden saavuttamisessa on menty eteenpäin, mutta työ jatkuu. Erityisen tärkeää on edetä aitoon valtakunnalliseen toimintaan yhtenäisenä Syyttäjälaitoksena, ja tätä tulee painottaa myös sisäisessä viestinnässä.

6.4.1 Kohti valtakunnallisia resursseja

Syyttäjälaitoksen muutoksessa tavoitteena oli valtakunnallinen toiminta ja resurssien tasainen jakautuminen. Voimavarat jaettiin alueille aiempien painotusten mukaisesti, mutta voimavarat eivät välttämättä vastaa todellista resurssitarvetta. Syyttäjäreсурssit ovat rajalliset, ja suhteessa työmäärän kasvuun ne ovat vähentyneet. Samalla käsittelyajat ovat pidentyneet, eikä digitaalisuuden kehittäminen ole tuonut vastaavaa lisätehokkuutta.

Tehokkuushyötyjä on saavutettu nopean toiminnan juttujen keskittämisellä. Senkin osalta edelleen syyttäjälaitokset jäykistävät resurssien kohdentamista. Nopean toiminnan tuoma tehokkuus korostuu juttumäärältään suuremmilla syyttäjälaitoksilla. Pienemmillä alueille hyöty ei ole yhtä merkittävä ja aiheuttaa resurssien siiloutumista. Siirtyminen laajemmin valtakunnalliseen nopean toiminnan malliin ja resursointiin olisi suositeltavaa siltä osin kuin se on mahdollista.

Jatkossa kehitystä tulee viedä myös muilta osin kohti resurssien valtakunnallista kohdentamista sekä määritellä selkeästi juttujen jako ja toteutus valtakunnallisesti ja paikallisesti hoidettaviin juttuihin. Erityisesti tarvitaan selkeät kriteerit niiden juttujen tunnistamiseksi, jotka voidaan hoitaa pitkälti paikkariippumattomasti, sekä käytännön tapa ohjata juttuvirtaa sovitun mallin mukaisesti. Etäsyyttämisen kehittäminen yhteistyössä sidosryhmien kanssa edesauttaa myös paikkariippumattoman syyttäjätötoiminnan mahdollisuuksia ja tehokkuutta.

6.4.2 Valtakunnallisen yhtenäisen toiminnan edistäminen ja johtamisen kehittäminen

Syyttäjälaitos on edennyt kohti valtakunnallista yhtenäistä toimintaa, mutta siinä on edelleen tehtävää. Yhtenäisyyttä tulee vielä edistää monella osa-alueella: syyttäjätötoiminnan yhtenäisyys, johtamisen ja toimintakulttuurin yhtenäisyys ja toimintamallien ja käytäntöjen yhtenäisyys. Valtakunnallisella rakenteella tavoitellut hyödyt edellyttävät vielä yhtenäisyyden edistämistä, ja myös mahdolliset seuraavat kehityksen vaiheet, kuten osaamisen valtakunnallinen hyödyntäminen ja sähköiset prosessit, edellyttävät nykyistä parempaa yhtenäisyyttä.

6.4.2.1 Yhtenäisten toimintamallien edistäminen

Toimintamallien ja käytäntöjen yhtenäistäminen Syyttäjälaitoksessa edellyttää henkilöstön osallistamista mallien ja käytäntöjen luomiseen ja arviointiin. Työssä tulee huomioida sovittujen käytäntöjen skaalautuvuus ja syyttäjälueiden erilaisuus. Toimintamallien ja käytäntöjen yhtenäistäminen on pitkäjänteistä työtä, ja niiden edistämiseen on panostettava ja myös poikkeamiin puututtava aktiivisesti.

Syyttäjätoiminnan yhtenäisyyteen liittyvät olennaisesti myös syyttäjien tekemät ratkaisut. Yhtenäisyydellä vahvistetaan kansalaisten oikeusturvaa ja tasa-arvoa. Ratkaisujen arviointia tulee tehdä läpinäkyvästi ja riittävän laajasti, jotta mahdolliset systemaattiset eroavuudet ja niiden syyt pystytään tunnistamaan. Arvioinnissa keskeisessä roolissa ovat johtavat aluesyyttäjät yhteistyössä valtakunnansyyttäjän toimiston kanssa. Myös erikoistuminen, tiimit, erikoissyyttäjien konsultaatiot ja syyttäjien välinen yhteistyö ovat tärkeitä yhdenmukaisten käytäntöjen edistämässä, syyttäjien itsenäisyys yksittäisen jutun käsittelyssä kuitenkin huomioiden.

Keskeinen yhtenäisiä menettelyjä edellyttävä osa-alue on myös käsiteltävien juttujen jakaminen nopean toiminnan, erityissyyttäjien ja muita juttuja käsittelevien syyttäjien kesken. On tärkeää, että systemaattiset periaatteet ohjaavat juttujen jakautumista. Seurannan ja ohjauksen näkökulmasta on kiinnitettävä erityistä huomiota vaativuuden ja työpanoksen arvioinnin yhdenmukaisuuteen ja oikeellisuuteen.

Johtamisen yhtenäisyyttä voidaan edistää yhtäläisellä johtamisjärjestelmällä syyttäjälueilla. Johtamisen käytännöt, mukaan luettuina alueen ohjausryhmä ja muut suunnittelu- ja kokouskäytännöt, edistävät yhtenäisyyttä ja vahvistavat Syyttäjälaitoksen toimintaa. Käytäntöjä tulee kehittää syyttäjälueen johdon ja valtakunnansyyttäjän toimiston tiiviissä yhteistyössä. Esimiesten yhteisiä foorumeita ja koulutusta voidaan hyödyntää johtamisen yhdenmukaisuuden edistämässä.

Toimintakulttuuria voidaan vahvistaa osallistamalla henkilöstö aidosti rakentamaan sisältöä Syyttäjälaitoksen suunnalle, visiolle ja arvoille, jotka antavat vakaan pohjan yhteisen toimintakulttuurin muodostumiselle.

6.4.2.2 Seuranta ja laadunhallinnan menetelmien kehittäminen

Resurssien ohjaus vaatii tuekseen selkeän seurannan syyttäjien suoritteiden ja työkuorman systemaattiseksi ja kattavaksi tunnistamiseksi. Seurantajärjestelmän uudistaminen on työn alla. Resurssien seurannan avulla voidaan tunnistaa todelliset resurssitarpeet ja työkuorma voidaan jakaa optimaalisemmin. Samalla tunnistetaan syyttäjien ylikuormitus-tilanteita ja voidaan puuttua niihin työssä jaksamisen edistämiseksi.

Syyttäjätöiminnan laadunhallintaan tulee panostaa laatumenettelyillä. Laadunhallinnan suunnittelun tulisi tapahtua laajassa yhteistyössä henkilöstön sekä soveltuvien osien myös sidosryhmien kanssa. Laadunhallintaan sisältyvien arviointimenetelmien kehittämisessä on tärkeää ensin yhdessä miettiä, mitä Syyttäjälaitoksen toiminnassa halutaan arvioida ja miksi ja mihin arvioinnilla pyritään. Arviointi tulee kohdistaa erityisesti syyttäjätarkkaisuun, ja laatuksiteerit tulee luoda yhdessä valtakunnansyyttäjän toimiston, johtavien aluesyyttäjien, syyttäjien sekä oikeusministeriön välisenä yhteistyönä. Tässä tulee huomioida myös yksittäisten syyttäjien itsenäisyys ja riippumattomuus sekä Syyttäjälaitoksen riippumaton asema oikeushallinnossa.

6.4.2.3 Johtamiseen ja yhtenäiseen toimintakulttuuriin panostaminen

Johtamisessa painopisteenä tulee pitää erityisesti henkilöjohtamisen kehittämistä. Uusi rakenne tarjoaa paremmat mahdollisuudet esimiestyön ja johtamisen kehittämiseen. Johtamisen toimintamallien kehittäminen antaa puitteet johtamiselle, mutta johtamisen substanssiosaamisen kehittäminen on tärkeää jatkossa. Henkilöstöjohtamisen näkökulmasta syyttäjälaitosten apulaispäälliköt tulee ottaa vahvasti mukaan kehittämiseen.

6.4.3 Erikoissyyttämisen kehittäminen

Erikoissyyttämisen kehittäminen aloitettiin jo ennen Syyttäjälaitoksen muodostamista. Erikoistumisen mahdollistava malli on keskeinen keino vastata tulevaisuuden yhä vaativampien asiakokonaisuuksien hoitamiseen. Erikoissyyttämässä tulisi nykyistä vahvemmin pyrkiä aluerajat ylittäviin valtakunnallisiin toimintakäytäntöihin, jotka mahdollistaisivat nykyistä paremmin erikoistumisen ja erikoistuneiden resurssien täyden hyödyntämisen.

Erikoissyyttäjille tarvitaan menettelyjä tukemaan valtakunnallisesti yhtenäistä toimintaa. Esimerkiksi valtakunnallisilla tiimirakenteilla ja osaamisen jakamiseen tähtäävillä menettelyillä edistetään erikoissyyttämisen kehittymistä. Myös erikoistumistiimit, joissa on kokenneiden erikoissyyttäjien lisäksi erikoistuvia syyttäjiä, ovat tärkeitä osaamisen laajentamisessa ja jatkuvuuden varmistamisessa. Tiedon jakaminen ja erikoissyyttäjäpoolin uusiutuminen on tärkeää.

6.4.4 Systemaattinen sidosryhmäyhteistyö eri tasoilla

Syyttäjälaitoksen toiminta on keskeinen osa rikosprosessia, jossa poliisi ja tuomioistuimet vaikuttavat eniten Syyttäjälaitoksen toimintaan. Toiminnassa tulee edistää valtakunnallisesti yhtenäisiä menettelyjä keskeisten sidosryhmien kanssa. Esimerkiksi esitutkinta-asioissa ja käräjäoikeuksien istuntoihin liittyvissä asioissa tulisi edistää valtakunnallisesti yhtenäisiä menettelyjä.

Sidosryhmätoimintaa tulee olla monella tasolla ja erityisesti valtakunnansyyttäjän toimiston ja alueiden tasolla siten, että yhteistyötä tehdään suunnitelmallisesti ja tavoitteet ovat samat. Valtakunnansyyttäjän toimisto tekee yhteistyötä sidosryhmien kanssa valtakunnallisesti, ja syyttäjälaitokset toimivat sidosryhmäorganisaatioiden alueellisten vastinparien kanssa.

Käytännön yhteistyötä henkilötasolla voidaan edistää yhteisillä koulutuksilla, joissa henkilötason kontaktit vahvistuvat ja yhteinen ymmärrys kokonaisuudesta ja toiminnan uusista vaatimuksista kasvaa.

6.4.5 Syyttäjälaitos haluttuna työpaikkana – kehittäminen

Valtakunnalliseen organisaatioon siirtyminen tarjoaa paremmat mahdollisuudet urapoluille. Syyttäjälaitos tarjoaa mahdollisuuden sekä johtamiseen että syyttäjätöiminnan sisällölliseen erikoistumiseen muun muassa erikoissyyttäjän tehtävän kautta. Samoin hallintopalveluissa on pystytty rakentamaan urapolkuja.

Urapolkumahdollisuuksia tulee kehittää edelleen, jotta Syyttäjälaitos pärjää työnantajana kilpailussa osaavasta henkilöstöstä. Syyttäjälaitoksen julkisuuskuvaa tulee rakentaa suunnitelmallisesti. Myönteisellä julkisuuskuvalla on suuri merkitys niin nykyisen henkilöstön hyvinvoinnille kuin tulevaisuuden osaajista kilpailtaessa. Syyttäjälaitoksen tunnettuutta tulee kehittää osana julkisuuskuvan kehittämistä ja tuoda esille toiminnan yhteiskunnallista merkitystä. Lisäksi tulevaisuuden työvoiman saatavuuden varmistamiseksi on hyvä tiivistää yhteistyötä oikeustieteellisten oppilaitosten ja opiskelijajärjestöjen kanssa.

6.4.6 Yhteishengen ja organisaatiokulttuurin kehittäminen

Arvioinnin yhteydessä suoritettussa henkilöstökyselyssä osa vastauksista heijasti tyytymättömyyttä muutokseen. Muutos on ollut pitkä ja merkittävä, sekä muutosprosessi itsessään on kuormittanut henkilöstöä. Henkilöstön osallistaminen muutokseen olisi voinut olla etenkin valmisteluvaiheessa laajempaa, mikä olisi osaltaan vähentänyt muutokseen liittyvää epävarmuutta, edistänyt muutoksen hyväksymistä sekä mahdollistanut työprosesseihin liittyvien yksityiskohtien paremman huomioinnin.

Edelleen on tärkeää panostaa henkilöstön laajaan osallistamiseen, korostuneen avoimeen ilmapiiriin sekä selkeään viestintään. Myös henkilöstöjohtamisella on tärkeä rooli uuden valtakunnallisen organisaation onnistuneelle toteutumiselle. Syyttäjälaitokselle tulee luoda yhteinen suunta ja panostaa valtakunnallisen identiteetin rakentamiseen yhteisen tekemisen ja tavoiteasetannan kautta.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-716-6 (pdf)

Kesäkuu 2021