

VANKEINHOITOLAITOKSEN HENKILÖSTÖN SOPEUTTAMINEN

Tarkastuksen tavoitteena on ollut selvittää, onko vankeinhoitolaitoksen henkilökuntaa sopeutettu vankeinhoitolaitoksen toimintaympäristön muutoksiin ja vankeinhoidon tavoitteissa 1990-luvun lopulla omaksuttuihin uusiin painotuksiin. Millä tavoin nämä muutokset ovat näkyneet henkilökunnan määrässä ja rakenteessa sekä henkilöstön valmiuksien kehittämisessä vankeinhoitotyön sisällöllisiin muutoksiin ja uusiin toimintamuotoihin. Samalla on kiinnitetty huomiota siihen, miten tulosohjaus ja sen vankeinhoitolaitoksessa omaksuttu toteutustapa on tukenut sopeutusta. Ajallisen lähtökohdan tarkastukselle on muodostanut vuosi 1994, jolloin tarkastusvirastossa valmistui tarkastuskertomus ”Vankeinhoitolaitoksen henkilöstön käytön tuloksellisuus”, ja päätekohdan vuosi 1999.

Vankimäärä on laskenut koko 1990-luvun noudattaen jo 1980-luvulla vallinnutta suuntaa. Henkilökunnan määrän muutokset eivät ole kuitenkaan vastanneet tätä muutosta, mistä on seurannut merkittävä kasvu yhtä vankia kohden laskettavissa vuotuisissa toimintamenoissa. Vuonna 1994 bruttomääräiset vuotuiset toimintamenot vankia kohden olivat 199.200 markkaa ja vuonna 1999 ne olivat 252.600 markkaa. Nimelliskasvu oli siis 26,8 prosenttia.

Samaan aikaan on vankiaines merkittäväällä tavalla vaikeutunut: väkivalta- ja huumausainerikoksista tuomittujen vankien määrän ja entistä ammattimaisemman rikollisuuden kasvu, pyrkimykset jatkaa rikollista toimintaa vankilasta käsin, ulkomaisten vankien määrä, vankien päihdeongelmat ja huonontunut terveydentila sekä syrjäytyneisyys ja moniongelmaisuus.

Olemassa oleva laituskanta on merkittävältä osaltaan huonokuntoista sekä toiminnallisilta ominaisuuksiltaan nykyvaatimuksia vastaamatonta. Näistä tekijöistä aiheutuu turvallisuusongelmia sekä vaikeuksia valvonnan ja vangeille tarkoitettujen toimintojen järjestämisessä.

Vankeinhoitolaitoksen periaateohjelman ja tulostavoitteiden mukaan vankeinhoitolaitoksessa pyritään vaikuttamaan uusintarikollisuuden vähentämiseen ja rikollisuutta ylläpitävän syrjäytymiskehityksen katkaisemiseen.

Uusina toimintamuotoina on vankeinhoitolaitoksessa otettu viime vuosina käyttöön vangeille tarkoitetut päihdekuntoutusohjelmat sekä toimintaohjelmat, joiden sisältönä on sellaisten tietojen ja taitojen opettaminen, jotka edistävät selviytymistä vapaudessa ilman rikoksia.

Edellä mainitut seikat on otettava huomioon arvioitaessa henkilöstön tarvetta. Tarkastuksessa on kuitenkin todettu, että huomioon ottaen se erittäin pitkä yhtäjaksoinen vankimäärän alenemisen ajanjakso, jonka aikana henkilökuntamäärä pysyi suunnilleen ennallaan, on vankeinhoitolaitoksessa oltu suhteellisen valmistautumattomia toteuttamaan taloudellisista syistä sittemmin välttämättömiksi tulleita henkilöstövähennyksiä. Vastaavanlaista valmistautumattomuutta on havaittavissa myös henkilöstörakenteen kehittämisessä, joka erityisesti 1990-luvulla tuli ajankohtaiseksi vankiaineksen vaikeutumisen ja uusien tavoitteiden aiheuttamien vankeinhoitotyön sisällöllisten muutosten vuoksi.

Tarkastuksessa on tullut ilmi seuraavia tekijöitä, jotka vaikuttavat henkilökunnan sopeuttamiseen hyväksytyjen tavoitteiden mukaisiin toimintatapoihin. Useat laitokset toimivat samalla henkilöstö- ja organisaatorakenteella kuin ennen, vaikka vankeinhoidon sisällössä ja tavoitteissa on tapahtunut huomattava muutos. Tämä tukee toiminnan jatkumista vanhoilla totutuilla toimintamalleilla. Laitosten sisäisten työnjakojen ja virkahierarkian toimivuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen tulisikin kiinnittää erityistä huomiota. Tämä kuuluu ennen muuta laitosten johdolle. Vankeinhoidon keskushallinnon tulee kuitenkin tarvittaessa kiinnittää laitosjohdon huomiota niihin keinoihin, joita sillä on käytettävissään työjärjestysten ja työnjakojen saattamiseksi vastaamaan vankeinhoidon tarpeita. Keskushallinnon tulisi kiinnittää huomiota myös tulosjohtamisen toteuttamiseen laitoksissa. Tulosjohtamisen keinojen täysimääräinen käyttäminen edistäisi periaateohjelman ja uusien tavoitepainotusten sisäistymistä sekä vastuuntuntoa omasta työpanoksesta.

Tarkastuksessa on ilmennyt, että henkilöstö on kokenut riittämättömäksi saamansa tuen vankeinhoidon periaateohjelman ja sen pohjalta hyväksytyjen tavoitteiden saattamisessa käytännön toiminnan tasolle. Tämä näkyy henkilöstön epätietoisuudessa näiden vaikutuksesta työn sisältöön. Tämä epätietoisuus osaltaan aiheuttaa henkilökunnan väsymistä ja ilmenee siinä, että henkilöstö ei ole vielä hyväksynyt nykytavoitteita tavalla, joka edistäisi niiden toteuttamista.

Henkilöstön tarkoituksenmukaista käyttöä haittaava este on valvontahenkilöstön palkkauksen muodostuminen pitkälti vuorotyöstä maksettavien lisien perusteella. Tämä vaikeuttaa myös uusien toimintamuotojen toteuttamista sekä vankeinhoitolaitoksessa puuttuviksi nähtyjen vastuuntunnon ja me-hengen muodostumista. Tarkastusvirasto on kiirehtinyt oikeusministeriön hallinnonalan palkkausjärjestelmän uudistamishankkeen eteenpäinviemistä.

Tarkastusvirasto on pitänyt tärkeänä vankeinhoidon peruskoulutuksen uudistamista tarkoittavien hankkeiden toteuttamista. Vankeinhoitotyön sisällön muuttumisen ja tehtävien vaativuuden lisääntymisen johdosta tarvitaan entistä monipuolisemmin koulutettuja ammattilaisia. Täydennyskoulutuksen osalta on tärkeää tukea laitospoikaista tai vankeinhoitoalueiden laitosten yhdessä järjestämää koulutusta. Tämä on tärkeää siitä syystä, että koulutustarjonta ja sen sisältö saataisiin nykyistä paremmin vastamaan käytännön, erityisesti valvontahenkilöstön ja esimiestason tarpeita. Vankeinhoidon keskushallinnon ja Vankeinhoidon koulutuskeskuksen yhteistoimintaa ja yhteydenpitoa tulee edelleen kehittää. Kun suuri osa vankeinhoitolaitoksen henkilöstöstä on suorittanut erittäin suppean peruskoulutuksen, on täydennyskoulutukseen ja henkilökohtaisten kehittämissuunnitelmien laadintaan ja toteuttamiseen kiinnitettävä edelleen huomiota. Vankeinhoidon ammattikorkeakoulututkinnon aikaansaaminen parantaisi merkittävästi vankeinhoidon kilpailukykyä muihin sitä lähellä oleviin aloihin.

Huolimatta vankeinhoitolaitoksen panostuksesta henkilöstön työkykyä ylläpitävään toimintaan ja varhaiskuntoutukseen eivät vaikutukset ole vielä kovin selkeästi havaittavissa. TYKY-toiminnassa on nyttemmin siirretty paino-

pistettä koko työyhteisön hyvinvointiin ja ilmapiiriin parantamista tarkoittaviin toimiin. Tätä suuntaa tulee tarkastusviraston käsityksen mukaan jatkaa ja huolehtia sen vaikutusten säännöllisestä seuraamisesta.

Tarkastuksessa on ollut todettavissa, että oikeusministeriön vankeinhoito-osaston toiminta vankeinhoidon johtajana ja kehittäjänä on jäänyt jossain määrin puutteelliseksi. Suurimmat ongelmat ovat liittyneet sekä strategiseen että pitkäjänteiseen johtamiseen ja kehittämissuunnitelmien toteuttamiseen ja loppuunsaattamiseen.

Oikeusministeriö ja sen vankeinhoito-osasto ovat käynnistäneet 1990-luvulla monia merkittäviä kehittämis- ja uudistushankkeita. Niiden valmistuminen on kuitenkin usein viivästynyt tai toteuttaminen ei ole ollut toistaiseksi täysimääräistä. Kuitenkin useat niistä olisivat tarjonneet mahdollisuuksia vankeinhoitolaitoksessa edelleen olevien ongelmien hoitamiseen tai niiden vaikutusten lieventämiseen. Vankeinhoidon operatiivinen johtaminen on vienyt suuren osan vankeinhoito-osaston henkilökunnan työpanoksesta. Lisäksi hankkeiden paljous ei ole mahdollistanut keskittymistä yksittäisiin hankkeisiin riittävän painokkaasti. Niiden toteutusvaihe ja seuranta ovat jääneet puutteellisiksi. Tarkastusvirasto on katsonut, että eri hankkeiden selkeämmällä priorisoinnilla olisi paremmin kyetty takaamaan hankkeiden ja uudistusten loppuun saattaminen ja käytännön toteuttaminen.

Tarkastuksessa on selvitetty myös, millä tavoin tulosohtausjärjestelmä on tukenut henkilöstön sopeuttamistoimia. Tarkastusvirasto on katsonut, että tulosohtauksella ei ole ollut riittävää ohtausvaikutusta laitosten toimintaan eikä vankeinhoitotyön sisällölliseen uudistamiseen laitostasolla. Henkilöstörakenteen asianmukainen kehittäminen ja henkilöstön oikeudenmukainen ja tarkoituksenmukainen jakaantuminen eri laitosten kesken ovat asioita, joihin ohtausjärjestelmällä tulee olla keinot vaikuttaa. Tarkastusvirasto on pitänyt tärkeänä tulosohtausjärjestelmän edelleen kehittämistä.

Tässä kehittämistyössä on merkittävässä asemassa useiden tarkastuksen aikana vireillä olleiden hankkeiden saattaminen myös käytännön toteutuksen tasolle. Aluejako- ja aluejohtajamallin kehittämisen jatkaminen siten, että se

toimisi käytännössä sille asetettujen tulosohjauksen tehostamista ja laitosten tarkoituksenmukaisen työnjaon ja yhteistoiminnan kehittämistä tarkoittavien tavoitteiden ja päämäärien toteuttamiseksi, on yksi merkittävä hanke. Vankiloiden toimintamäärärahan jakoperusteiden määrittäminen samoin kuin vankeinhoitolaitoksen henkilöstön mitoitusperusteiden selvittäminen tuonevat omalta osaltaan toivottuja parannuksia järjestelmään.

Oikeusministeriö on lausunut, että rangaistusten täytäntöönpanon hallinnon uudistamisen yhteydessä tulevat myös keskushallinnon ja laitosten työnjaon sekä toimivallan ja vastuunjaon kysymykset määriteltäviksi entistä selkeämmin. Tämän selkeyttämisen tarve on tarkastuksen perusteella osoittautunut mitä ilmeisimmäksi.

Tätä taustaa vasten tarkastusvirasto on katsonut, että 1.8.2001 voimaan tuleva rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annettu laki merkitsee tarpeellista ja asianmukaista muutosta vankeinhoidon hallinnossa.