

*Rikosseuraamusalan hallinnon, talouden,
ohjauksen ja valvonnan tilasta sekä
ehdotukset tarvittaviksi toimenpiteiksi*

Jukka Wuolijoki

*Rikosseuraamusalan hallinnon, talouden,
ohjauksen ja valvonnan tilasta sekä
ehdotukset tarvittaviksi toimenpiteiksi*

Jukka Wuolijoki

*"Annetaan ensin kala
sitten onki jo lopuksi
rysän piirustukset"*

ISSN 1458-7149
ISBN 978-952-466-416-5
Oikeusministeriö
Helsinki

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Selvitysmies, Valtiokonttorin pääjohtaja Jukka Wuolijoki	Julkaisun laji Selvitysmiesraportti	
	Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
	Toimielimen asettamispäivä 12.9.2006	
Julkaisun nimi Selvitys rikosseuraamusalan hallinnon, talouden, ohjauksen ja valvonnan tilasta sekä ehdotukset tarvittaviksi toimenpiteiksi		
Julkaisun osat		
Tiivistelmä Selvitysmiehen tehtävänä oli arvioida rikosseuraamusalan hallinnon, talouden, ohjauksen ja valvonnan tilaa sekä tehdä ehdotus tarvittaviksi kehittämistoimenpiteiksi. Lopputuloksena tuli tavoitella rikosseuraamushallinnolle sellaista usean vuoden kehittämissuuntaa, jota voidaan laajassa yhteisymmärryksessä toteuttaa.		
Raportti perustuu laajaan ja monipuoliseen aineistoon, joka koostuu monista analyyseistä, joita ovat laatineet mm. Valtiokonttori ja OM:n sisäisen tarkastuksen yksikkö. Selvitysmies on haastatellut monipuolisesti vankiloiden johtajia ja luottamushenkilöitä, järjestöjen edustajia ja eräitä OM:n ja Risen virkamiehiä. Lisäksi hän on saanut yli 200 sähköpostiviestiä Vankeinhoitolaitoksen ja Kriminaalihuoltolaitoksen henkilöstöltä ja kirjeitä vangeilta.		
Selvitysmies raportoi, että useissa vankiloissa koetaan vankeuslain tuomien uusien vaatimusten ja käytettävissä olevien voimavarojen olevan epäsuhteessa toisiinsa. Selvitysmies kuitenkin arvioi, että pitkäaikaisen rahapulan taustalla on alibudjetoinnin lisäksi myös toiminnallisia ongelmia, joiden korjaamisella menotaso voidaan alentaa, tuloperusteita vahvistaa sekä saavuttaa rahoitustasapaino jopa kohtuullisen nopeasti. Rahoitustasapaino on tulevina vuosina mahdollista ylläpitää sillä tasolla, jonka valtioneuvosto on kehukseksi asettanut, kun vain huolehditaan toiminnan jatkuvasta kriittisestä arvioinnista ja jatkuvasta parantamisesta.		
Selvitysmies esittää, että oikeusministeriö ja Rikosseuraamusvirasto arvioisivat uudelleen, mihin vankiryhmiin uuden vankeuslain velvoitteet olisi täysimääräisesti tarkoituksenmukaista kohdistaa. Uudelleenarvioinnin tarvetta on sekä kaikkein vähäisimpien että kaikkein ammattimaisimpien rikosten tekijöiden kohdalla. Kriittinen uudelleenarviointi keventäisi vankiloissa koettua resurssipainetta.		
Selvitysmies teki 28 ehdotusta. Ne muodostavat kehittämissuunnan, jonka tulisi perustua seuraaviin osiin:		
<ol style="list-style-type: none"> 1. Rikosseuraamushallinto parantaa toiminnan taloudellisuutta nykyresurssein, 2. Supistetaan vankeuslain velvoitteiden kohdejoukkoa ja viestitään tämä tehokkaasti koko henkilöstölle, 3. Oikeusministeriö jatkaa tehokkaasti ponnisteluja vankiluvun alentamiseksi, 4. Rikosseuraamushallinnon organisaatorakenne ja ohjaussuhteet selkiytetään niin, että johtamiselle syntyy todelliset edellytykset, 5. Rikosseuraamusvirastossa otetaan käyttöön ajanmukainen johtamisjärjestelmä ja johdon tuki, 6. Oikeusministeriön hallinnonalan palvelukeskuksen toimintakyky varmistetaan, 7. Lisätään vankiloiden resursseja ja rahoitetaan se toiminnan taloudellisuuden parantamisesta vapautuvilla varoilla; ohjaamalla vankiloiden työtoimintojen tulot nettobudjetoinnin avulla rikosseuraamusvirastolle sekä korjaamalla kiinteistöjen vuokrien määrätymismenettelyä ja budjetointia, 8. Varmistetaan käynnistyneen kehityksen jatkuminen toimeenpanemalla alan ulkoinen seuranta-arviointi noin vuoden kuluttua. 		
Ehdotetut kehittämistoimet vaativat noin kahden miljoonan euron investoinnin. Esitettyjen muutosten toteuttaminen alentaa vankeinhoidon kustannustasoa yli kymmenen miljoonaa euroa vuodessa.		
Vankiloiden johdon ja henkilöstön keskuudessa havaittavasta tyytymättömyydestä huolimatta vankeinhoidon organisaatio on kaikessa olennaisessa sittenkin perustehtävänsä hyvin sitoutunut ja arvostaa alaansa. Vankiloiden välttämättömät tehtävät hoidetaan aina ja kaikkialla, vaikka usko uudistusten hyödyllisyyteen sekä luottamus työnantajaan ja organisaation johtoon ovat välillä vähissä.		
Avainsanat: (asiasanat) rikosseuraamusala, alueorganisaatio, Senaatti-kiinteistöt, hallinto, budjettirahoitus, talous, taloudellisuus, säästöodotus, ohjaus, valvonta, johtamisjärjestelmä		
Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 1/019/2006		
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2007:1	ISSN 1458-7149	ISBN 978-952-466-416-5
Kokonaissivumäärä	Kieli suomi	Hinta Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Oikeusministeriö	Kustantaja Oikeusministeriö	

<p>Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)</p> <p>Utredningsman, generaldirektören för Statskontoret Jukka Wuolijoki</p>	<p>Typ av publikation Utredningsmannens rapport</p> <p>Uppdragsgivare Justitieministeriet</p> <p>Datum då organet tillsattes 12.9.2006</p>		
<p>Publikation Utredning av läget av brottspåföljdsområdets förvaltning, ekonomi, styrning och tillsyn samt förslag till behövliga åtgärder</p>			
<p>Publikationens delar</p>			
<p>Referat</p> <p>Utredningsmannen hade till uppgift att utvärdera läget av brottspåföljdsområdets förvaltning, ekonomi, styrning och tillsyn samt att lägga fram ett förslag till behövliga utvecklingsåtgärder. Målet var att sträva efter en mångårig utvecklingslinje för förvaltningen av brottspåföljdsområdet som kan genomföras i ett omfattande samförstånd.</p> <p>Rapporten baserar sig på ett omfattande och mångsidigt material som består av flera analyser gjorda bl.a. av Statskontoret och JM:s enhet för intern revision. Utredningsmannen har intervjuat mångsidigt fängelsedirektörer och förtroendepersoner, representanter för organisationer och vissa tjänstemän vid JM och Brottspåföljdsverket. Han har dessutom fått över 200 e-postmeddelanden från personalen vid Fängvårdsväsendet och Kriminalvårdsväsendet och brev från fångar.</p> <p>Utredningsmannen rapporterar att i flera fängelser upplever personalen att de nya kraven som den nya fängselagen medförde och resurser som står till förfogande inte står i rätt förhållande till varandra. Utredningsmannen bedömer ändå att bakgrunden till den långvariga penningbristen är vid sidan av underbudgetering verksamhetsmässiga problem vars undanröjande leder till att kostnadsnivån kan sänkas, inkomstgrunder stärkas och en finansieringsbalans uppnås rentav rimligt snabbt. Under de kommande åren är det möjligt att upprätthålla finansieringsbalansen på den nivå som statsrådet har fastställt som ram om det bara sörjs för en fortlöpande kritisk granskning och fortlöpande förbättring av verksamheten.</p> <p>Utredningsmannen föreslår att justitieministeriet och Brottspåföljdsverket granskar på nytt till vilka fänggrupper det är ändamålsenligt att helt rikta de skyldigheter som den nya fängselagen medför. Behov av en kritisk omgranskning finns i fråga om de brottslingar som har begått de allra minsta brotten och yrkesbrottslingar. En kritisk omgranskning lättar resurstrycket i fängelserna.</p> <p>Utredningsmannen lade fram 28 förslag. De bildar ett utvecklingsprogram som bör bygga på följande delar:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Förvaltningen av brottspåföljdsområdet förbättrar verksamhetens resurshushållning med de nuvarande resurserna, 2. Målgruppen för fängselagens skyldigheter inskränks och detta meddelas effektivt till hela personalen, 3. Justitieministeriet fortsätter effektivt sina strävanden efter att minska fångantalet, 4. Organisationsstrukturen och ledningsförhållandena inom brottspåföljdsområdets förvaltning klarläggs så att det uppstår verkliga förutsättningar för ledandet, 5. Det införs ett tidsenligt ledningssystem och stöd för ledningen i Brottspåföljdsverket, 6. Funktionsförmågan av Justitieförvaltningens servicecentral säkerställs, 7. Fängelsernas resurser ökas och detta finansieras med de medel som frigörs när resurshushållningen av verksamheten förbättras; genom att med hjälp av nettobudgetering leda inkomster av fängelsernas arbetsfunktioner till brottspåföljdsverket samt genom att ändra bestämmandeförfarandet för fastighetshyrorna och budgetering. 8. Genom att starta en utomstående uppföljningsutvärdering om cirka ett år säkerställs att utvecklingen som kommit i gång fortsätter. <p>De föreslagna utvecklingsåtgärderna kräver en investering på cirka två miljoner euro. Genomförande av de föreslagna ändringarna sänker fängsvårdens kostnadsnivå över tio miljoner euro om året.</p> <p>Trots missnöjet hos fängelsernas ledning och personal är fängsvårdsorganisationen i allt väsentligt ändå bra bunden i sin grunduppgift och uppskattar sin bransch. Fängelsernas nödvändiga uppgifter sköts alltid och överallt även om tron på att reformerna är nyttiga samt förtroendet för arbetsgivaren och organisationsledningen då och då är små.</p>			
<p>Nyckelord: Brottspåföljdsområdet, distriktsorganisation, Senatfastigheter, förvaltning, budgetfinansiering, ekonomi, resurshushållning, förväntad besparing, styrning, tillsyn, ledningssystem</p>			
<p>Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-numren, andra referensnumren) OM 1/019/2006</p>			
<p>Seriens namn och nummer Justitieministeriet, Utlatanden och utredningar 2007:1</p>	<p>ISSN 1458-7149</p> <p>ISBN 978-952-466-416-5</p>		
<p>Sidoantal</p>	<p>Språk finska</p>	<p>Pris</p>	<p>Sekretessgrad offentlig</p>
<p>Distribution Justitieministeriet</p>		<p>Förlag Justitieministeriet</p>	

SISÄLLYSLUETTELO

1. SAATTEEKSI.....	3
2. TILANNEANALYYSI.....	4
3. KEHITTÄMISSTRATEGIA.....	7
4. TOIMENPIDE-EHDOTUKSET.....	9
4.1. Taloudellisuuden parantaminen.....	9
Ehdotus 3. Terveystieteiden toimintakyvyn nosto.....	10
Ehdotus 5. Pyritään sopimusteitse korjaamaan Senaatti-kiinteistöjen kanssa voimassaoleva vuokrasopimus.....	12
Ehdotus 7. Vältetään ylittöitä lisäämällä henkilöstöä.....	14
Ehdotus 8. Sairauspoissaolojen vähentäminen.....	15
Ehdotus 9. Turhien käräjämatkojen välttäminen.....	16
Ehdotus 10. Vankikuljetusten uudelleenjärjestäminen.....	17
Ehdotus 11. Koevapauden valvontavastuu KHL:lle.....	17
4.2. Rikosseuraamusviraston kysyntään vaikuttaminen.....	18
Ehdotus 12. Sakkovankien vähentäminen.....	19
Ehdotus 13. Vankitoiminnan kohdejoukon pienentäminen.....	20
4.3. Organisaation ja ohjauksen virtaviivaistaminen.....	21
Ehdotus 14. Rikosseuraamusalan organisaatioiden roolien selkiyttäminen.....	21
Ehdotus 15. Tehtävien delegointi KPO:lta Riselle.....	23
Ehdotus 16. RISEN organisaatorakenteen selkiyttäminen.....	24
Ehdotus 17. Alueorganisaation selkiyttäminen.....	24
Ehdotus 18. Vankiloiden hallintorakenteen keventäminen.....	26
Ehdotus 19. Tulosoikeuden uudistaminen rikosseuraamusalalla.....	26
1. OM / RISE.....	26
2. RISE / Aluevankila.....	27
3. Aluevankila / vankila tai vastaava paikallisyksikkö.....	28
4.4. Johtamisjärjestelmä ja johdon tuki.....	28
Ehdotus 20. Taloushallinnon parantaminen.....	29
Ehdotus 21. Henkilöstöhallinnon uudistaminen.....	30
Ehdotus 22. Tietohallinnon järjestäminen.....	32
Ehdotus 23. Hankehallinnon järjestäminen.....	33
Ehdotus 24. Sisäisen tarkastuksen ja valvonnan järjestäminen.....	33
Ehdotus 25. Johtamiskäytäntöjen parantaminen.....	34
Ehdotus 27. Palvelukeskuksen toimintakyvyn varmistaminen.....	35
Ehdotus 28. Seuranta-arviointi.....	36
5. TOTEUTUKSEN VAIKUTUKSET.....	36
6. RISKIARVIO.....	36
7. BUDJETTIVERTAILU.....	37

Liiteluettelo

- Liite 1: Vankeinhoitolaitoksen henkilöstöriskien hallinnan tilanne, Valtiokonttori
- Liite 2: Rikosseuraamusalan taloussuunnittelun arviointi, 05.01.2007
- Liite 3: Pohjoismaista vertailua vankeinhoidon voimavaroista, 30.11.2006, Anne Hartoneva
- Liite 4: Rikosseuraamusviraston tuottavuussäästöt 2006 - 2011
- Liite 5: Päätös aluevankiloiden sijoittajayksiköiden perustamisesta ja niiden sijainnista sekä aluevankiloihin kuuluvista vankiloista, muistio 22.05.2006
Kriminaalipoliittinen osasto, Jari Lohi
- Liite 5 a: VHL aluejakokartta
- Liite 5 b: KHL aluejakokartta
- Liite 6: Mitä rikosseuraamusasiakkaiden terveystutkimus voi meille antaa, Vankeinhoitolaitoksen terveydenhuoltoyksikkö, johtava ylilääkäri Heikki Vartiainen
- Liite 7: Vankien kuljetukset terveydenhuollollisin perustein
- Liite 8: Vankisairaala, resurssi- ja henkilöstötarvelaskelma, Jorma Aarnio/VTHY
- Liite 9: Pöytäkirja, Oikeusministeriön ja Valtiovarainministeriön toteamuksesta oikeusministeriön vankeinhoitolaitoksen kiinteistövarallisuuden hallinnan siirtämisestä Valtion kiinteistölaitokselle 01.01.2001
- Liite 10: Kehyspäätökset kevät 2001 – kevät 2006, vankeinhoidon investointiohjelmaa varten myönnetty lisäykset, valtiovarainministeriö, BO
- Liite 11: Vankeinhoitolaitoksen pääomavuokramenojen huomioonottaminen määräraha-kehyksissä ja talousarviossa, 20.12.2006, OM, Jouko Laitinen
- Liite 12: Vankiloiden ylityöt 2005, Jukka Vanhala, OM
- Liite 13: Rikosseuraamusalan henkilöstöriski, riskiskenaario, 20.11.2006, VK, Aktuaaritoimi
- Liite 14: Rikosseuraamusalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2008 - 2011, 22.11.2006, RISE
- Liite 15: Vangin osallistumisvelvollisuudesta ja vankilan velvollisuudesta järjestää toimintaa, RISE
- Liite 16: Lähityön osuuden muutos, 24.11.2006, Heli Herna, OM
- Liite 17: Rikosseuraamusviraston tilintarkastuskertomus vuodelta 2005, 12.05.2006, VTV
- Liite 18: Johtajuuden avaimet, näkökohtia johdon kehitysohjelmaa varten
- Liite 19: Koontitaulukko ehdotuksista ja niiden vaikutuksista
- Liite 20: Lista tarvittavista säädösmuutoksista

OIKEUSMINISTERILLE

1. SAATTEEKSI

Oikeusministeri Leena Luhtanen antoi 12.9.2006 tehtäväkseni arvioida rikosseuraamusalan hallinnon, talouden, ohjauksen ja valvonnan tilaa sekä tehdä ehdotus tarvittaviksi toimenpiteiksi. Lopputuloksena minun tuli tavoitella rikosseuraamushallinnolle sellaista usean vuoden kehittämissuunnitelmaa, jota voidaan laajassa yhteisymmärryksessä toteuttaa. Työni yhteydessä minun tuli olla riittävässä yhteydessä alan työmarkkinaosapuoliin ja muihin tarvittaviin tahoihin. Raportin määräajaksi määrättiin 31.12.2006.

Suoritettuani tehtäväni luovutan raporttini kunnioittaen oikeusministerille. Samalla esitän, että ministeri julkistaisi raporttini mahdollisimman pian vuoden 2007 puolella.

Raportin valmistelua varten olen teettänyt Valtiokonttorissa analyysin Rikosseuraamusviraston ja sen alaisen hallinnon henkilöstöriskitilanteesta verrattuna koko valtionhallinnon tunnuslukuihin sekä poliisihallinnon vastaaviin tietoihin. Henkilöstöriskianalyysi on selvitykseni liitteenä (liite 1).

Pyynnöstäni on oikeusministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö tarkastanut ja arvioinut rikosseuraamusalan taloussuunnittelua sekä valmistellut sen perusteella tarpeelliseksi katsomiaan suosituksia. Arvioinnin ovat suorittaneet tarkastuspäällikkö Riitta Laitinen ja ylitarkastaja Pekka Vihma. Tukeudun monilta osin näihin sisäisen tarkastuksen erittäin ammattimaisesti laatimiin arvioihin ja suosituksiin. Arviointiraportti on selvitykseni liitteenä (liite 2).

Raporttini valmistelua ovat keskusteluin ja kommentein avustaneet liikkeenjohdon konsultit DI Henry Ehrstedt Eera OY:stä sekä toimitusjohtaja, DI Risto Lintula Business Excellence Solutions OY:stä. Eräitä selvityksiä ovat avukseni laatineet hallitussihteeri Anne Hartoneva ja erikoissuunnittelija Jukka Vanhala oikeusministeriön kriminaalipoliittiselta osastolta. Selvitykset ovat muistion muodossa selvitykseni liitteinä.

Selvitystehtävää varten olen tutustunut joidenkin vankiloiden, avovankiloiden, vankisairaaloiden sekä Kriminaalihoitolaitoksen toimintaan.

Olen haastatellut useita vankilanjohtajia sekä vankiloiden luottamushenkilöitä samoin kuin Rikosseuraamusviraston ja erityisesti vankeinhoitolaitoksen muita vastuuhenkilöitä eri organisaatioilla. Samoin olen haastatellut eräitä oikeusministeriön virkamiehiä, jotka osallistuvat Rikosseuraamusviraston ja Vankeinhoidon Koulutuskeskuksen ohjaamiseen.

Olen sähköpostitse pyytänyt Rikosseuraamusviraston sekä sen alaisen hallinnon koko henkilöstöltä näkemyksiä ja ehdotuksia tilanteista ja toiminnoista, joihin voisi olla tarpeen kohdistaa kehitystoimia toiminnan laadun, tuottavuuden tai taloudellisuuden parantamiseksi. Olen saanut parisataa vastausta. Kaikille kirjoittajille olen luvannut henkilötiedon suojan ja sen vuoksi en liitä saamiani vastauksia raporttini liitteeksi. Viestit ovat auttaneet minua tilannekuvan muodostamisessa ja kehitysmahdollisuuksien kartoittamisessa.

Oma-aloitteisesti minuun ovat ehdotuksin ja ideoin ottaneet eri tavoin yhteyttä useat oikeusministeriön entiset virkamiehet.

Olen saanut perusteltuja säästöehdotuksia kirjeitse myös vangeilta. Olisin pitänyt hyödyllisenä tietolähteenä myös kanteluita, joita vangit ovat tehneet eduskunnan oikeusasiamiehelle. Valitettavasti apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläisen kuitenkin katsoi, ettei kanteluita voida antaa luettavakseni ja ettei oikeusasiamiehen kanslia voi toimittaa niistä muuta selvitystä kuin antaa valokopiot oikeusasiamiehen kertomuksen ao. sivuista. Tämän vuoksi en ole tilannekartoitukseeni voinut käyttää kantelukirjoitusten muodostamaa aineistoa.

Toimeksiannon mukaisesti olen kuullut Suomen Vankilavirkailijoiden Liitto ry:tä, Vankeinhoidon Henkilökuntaliitto ry:tä, Vankilain Tekniset ry:tä, sekä Akava ry:n Jukoa.

2. TILANNEANALYYSI

Jo useiden vuosien ajan on rikosseuraamusviraston alaisen toiminnan rahoittamiseksi turvaututtu lisäbudjetteihin. Tämä on viime vuosina vakiintunut alan käytännöksi jopa niin, että usein jo alkuvuodesta on pidetty selvänä, että loppuvuodesta rahoitusta jälleen lisätään. Tähän nähden ei ole pidettävä vääranä ilmaisuna sanoa, että alan talous on kriisiytynyt. Useita vuosia jatkunut vankiluvun kasvu on vankilarakentamisesta huolimatta johtanut eräissä suljetuissa vankiloissa tilanahtauteen, jota voidaan pitää kriittisenä. Myös pohjoismaisesti verraten Suomen tilanne on sekä lähtötasoltaan muita huonompi että edelleen huonontunut.

Vankipaikkojen käyttöaste prosentteina

Vuosi	1999	2001	2003
Suomi	83	99	109
Ruotsi	88	93	99
Norja	85	94	96
Tanska	93	91	96

Vankiluvun ja henkilöstömäärän välinen suhdeluku on huonontunut useita vuosia, mutta kuluvana vuonna vankiluku on kääntynyt laskuun. Uuden vankeuslain odotetaan alentavan vankilukua edelleen.

Rikosseuraamusalan henkilöstön määrä suhteessa rikosseuraamusta suorittavien määrään

Taulukon ensimmäinen luku on keskusviraston, toinen vankeinhoidon ja kolmas kriminaali-huollon henkilöstön määrä suhteessa 100 asiakkaaseen.

Vuosi	1999			2001			2003		
	keskus-hallinto	vankein-hoito	krimin.huolto	keskus-hallinto	vankein-hoito	krimin.huolto	keskus-hallinto	vankein-hoito	krimin.huolto
henkilöstö / 100 asiakasta									
Suomi	4	93	6	4	88	7	3	78	7
Ruotsi	6	110	9	4	99	9	4	94	8
Norja	3	112	12	2	103	12	6	100	16
Tanska	4	100	7	6	107	6	5	98	6

Pohjoismaiden vankeinhoidon voimavaroista on hallitussihteeri Anne Hartonevan laatima vertaileva katsaus raportin liitteenä (liite 3).

Rikosseuraamusalan hallinnon ongelmat eivät kuitenkaan ole pelkästään rahapulaa ja tilanahtautta. Niiden taustalla on muitakin tekijöitä. Alan hallintokäytännöt eivät kaikilta osin vastaa viime vuosikymmenen aikana muualla valtionhallinnossa uudistuneita ja hyväksi hallintotavaksi vakiintuneita toimintatapoja. Jos rikosseuraamusalan hallinto olisi muun valtionhallinnon tapaan jo vuosia sitten omaksunut ajatuksen, että toiminta on sopeutettava taloudelliseen kehykseen, olisi ainakin voimavarojen ja työmäärien välistä epäsuhdetta tietyissä tehtävissä voitu merkittävästi lieventää ja rahoitustilanteen kärjistymistä hillitä.

On kuitenkin huomattava sekin, että viime vuosien aikana vankiluvun nousu on ollut niin voimakasta, ettei sitä ole voitu ainakaan vankeinhoitoloitoksessa riittävästi ennakoida. Alan joustomahdollisuudet ovat myös monin muihin virastoihin verraten selvästi vähäisemmät.

Kolmen viime vuoden aikana on oikeusministeriön hallinnonalalla yleensä ja rikosseuraamusalalla erityisesti toimeenpantu useita toiminnallisia ja organisatorisia muutoksia. Niiden sekä niihin liittyvien tietojärjestelmämuutosten toteutustapa on eräiltä osin ollut puutteellinen ja muutokset ovat sekä henkilöstön että useiden toimintayksiköiden johtajien keskuudessa aiheuttaneet tyytymättömyyttä. Uudistusten johdosta on mm. vankiloiden osaavaa henkilöstöä vähennetty, mutta kun uudelleenjärjesteltyjen toimintojen tietojärjestelmät eivät olekaan toimineet, on jäljelle jääneen väen ollut opeteltava manuaalisesti hoitamaan muualla siirtyneiden henkilöiden tehtäviä.

Toiminnallisesti henkilöstövaje vaikuttaa vankiloissa niin, että vankilan turvallisuuden kannalta välttämättömät tehtävät hoidetaan aina ensisijaisesti. Kun vajuus koetaan lähinnä vartijakunnassa, jäävät sellaiset toiminnot hoitamatta, joihin tarvitaan vartijoita muualla kuin vakituksilla vartiopaikoilla. Minimimiehityksellä selvittää kun vangit suljetaan selleihinsä. Siten henkilöstövaje vaikuttaa eniten niihin vankilan toimintoihin, joilla vankien yhteiskuntakelpoisuutta pyritään toimintaohjelmilla parantamaan. Mitä suurempi vartijavaje on, sitä enemmän vankila toimii vain vankien säilytyslaitoksena.

Paradoksaalisesti uusi vankeuslaki lisäsi vankiloiden velvollisuuksia vankeja kehittävien toimintojen järjestämisessä ja sen johdosta ohjattiin resursseja näiden toimien suunnitteluun, mutta kun kaikkia valmistelussa ajateltuja uusia resursseja ei saatukaan, niin lain voimaantullessa suunnitelmien toteuttamisen resurssit vankiloissa vähenivät. Lain toimeenpano toimikin osaksi lain tarkoituksenaan vastaan.

Jos vankeuslaki on luettava niin, että siinä vaaditut arviot, suunnitelmat, toimintaohjelmat, koevapaudet ja vapauttaminen toteutetaan lain kirjainta noudattaen jokaisen vangin kohdalla, on päädyttävä siihen, että sellaisenaan laki ei ole nykytoimintatavalla, nykyresurssein eikä edes viimeisen vahvistetun viiden vuoden budjettikehyksen tarkoittamin resurssein pantavissa täytäntöön.

Lain täytäntöönpanon edellytysten luomiseksi tarvitaan useita elementtejä. Yksi mahdollisuus on ymmärtää laki niin, että osaan vangeista voidaan soveltaa lain velvoitteita vain ”kevyt-versiona”. Toinen on vankiluvun selvä alentaminen. Kolmas on vankeinhoidon resurssien tuntuva lisääminen. Neljäs ja nähdäkseni kaikissa tilanteissa välttämätön elementti on vankeinhoidon toiminnan taloudellisuuden parantaminen toimintatapoja ja organisaatiota kehittämällä.

Toistuvan lisäbudjetteihin turvautumisen myötä näyttää vankeinhoidossa ajaudutun sellaiseen johtamistapaan, jossa toiminnallisten ongelmien ensisijainen ratkaisumalli on lisärahoituksen vaatiminen. Tämä toimintamalli vallitsee sekä vankiloissa että keskusvirastossa ja osin jopa oikeusministeriössä. Vankeinhoitolaitoksen koko toimintaprosessin ja ohjausjärjestelmän keskeisimmät elementit näyttävätkin olevan rahan hankinta ja rahanjako. Keskittyminen näihin toimintoihin on jättänyt muut ja vaivalloisemmat johtamistoimet vähemmälle huomiolle. Tällöin ovat sekä ratkaisemattomat henkilöstöongelmat että talousongelmat päässeet vähitellen kumuloitumaan. Jatkuva rahapula on hyvin soveltunut ylipääsemättömäksi aiheuttajaksi lukuisille pulmille. Toiminnan taloudellisuuden jatkuva parantaminen on jäänyt kaikessa johtamisessa erityisen vähiin.

Arvioitaessa rikosseuraamusalan toimintaa sitä ohjaavien virallisdokumenttien kautta, näyttää sen ylärakenteen tilanne varsin hallitulta ja resurssien määrää lukuun ottamatta rikosseuraamusjärjestelmä asiallisen hyvin hoidetulta. Oikeusministeriön pitkän aikavälin strategia kytkeytyy relevantisti yhteiskuntapolitiikkaan. Kriminaalipolitiikka on nivelletty osaksi oikeuspolitiikkaa. Kriminaalipolitiikalle on asetettu ymmärrettäviä tavoitteita ja niiden toteutumisen seuraamista varten on kehitetty mittareita, jotka vaikuttavat päteville. Kriminaalipolitiikan yleisen tason tavoitteita on operatiivistettu rikosseuraamusalan vaikuttavuustavoitteiksi.

Rikosseuraamusviraston viisivuotissuunnitelma on loogisesti kytketty kriminaalipoliittiseen tavoiteasetteluun ja siinä olevat vaikuttavuusmittarit ovat oikeaoppinen osa tavoite/keino-hierarkian rakenteessa.

Myönteiset havainnot kriminaalipolitiikan ja rikosseuraamusalan tilanteesta koskevat lähinnä alan substanssia. Juuri siihen ovat kehittämistoimet selvästi olleet keskittyneitäkin. Hämmennävää onkin, että arvioitaessa tilannetta vankiloiden, Vankeinhoidon koulutuskeskuksen tai vankeinhoidon terveydenhuoltoyksikön arkisen toiminnan näkökulmasta, on päädyttävä melko päinvastaiseen käsitykseen.

Tilannetta kuvaa Rikosseuraamusviraston substanssin osalta varsin jäntevä viisivuotissuunnitelma. Siinä kuitenkin jää ohueksi yksi ja ratkaiseva osa: Kuvaus ja arvio organisaation omasta tilasta ja suunnitelma sen kehittämiseksi. Pätevistä toiminnan substanssia koskevista linjauksista ei ole saatu johdetuksi tehokasta organisaatiomallia, toteutuvia resurssisuunnitelmia eikä resursseja tuhlaamatonta toimintatapaa.

Useat havainnot, henkilöstöltä saadut viestit samoin kuin keskijohdolta tulleet ehdotukset toiminnan parantamiseksi antavat ymmärtää, että vankeinhoitomme kärsii johtajuuden puutteesta.

Kun heikko taloudellisuus aiheuttaa rahapulaa ja rahapula estää panostamasta taloudellisuuden parantamiseen, ollaan kierteessä, josta ei hevin ole ulospääsyä. Vankeinhoitolaitos kokonaisuutena on lähellä juuttua tähän kierteeseen. Työntensiivisessä toiminnassa hyvän taloudellisuuden välttämätön edellytys on hyvin hoidettu henkilöstöpolitiikka.

Heikosti toteutetut uudistukset, vankiloiden pitkäaikainen yliasutus ja alimiehitys, lyhytjänteiset henkilöratkaisut sekä täyttämättä jääneet resurssilupaukset ovat johtaneet vankeinhoitolaitoksen moniin henkilöstöongelmiin. Ne ilmenevät paikoin huomattavan runsaina ylitöinä, suurena henkilöstön vaihtuvuutena eräissä yksiköissä sekä nopeasti lisääntyneinä sairauspoissaoloina. Toisaalta ilmenee myös tilanteita, joissa vartijan työvuoron ajankäytöstä suuri osa menee television katseluun ja play-stationin pelaamiseen. Myös sellaisia tilanteita on havaittu, että sairauspoissaoloja on kulunut omakotitalojen remonteihin ja harrastuksiin. Toisten poissaolo uuvuttaa toisia ja negatiivinen kierre voimistuu. Henkilöstön työkyvyttömyysriski on kasvanut. Kaikki nämä ilmiöt kytkeytyvät johtajuuteen.

Virallisen päätöksenteko-organisaation sisälle ja rinnalle on muodostunut epävirallisia valtarakenteita, jotka ovat täyttäneet johtamisen tyhjiöitä. Ne käyttävät joskus suurtakin tosiasiallista valtaa vailla kuitenkaan vastuuta toiminnasta. Piilovallankäyttöön helposti liittyy suosikkijärjestelmiä ja se vähentää johtamisen tärkeintä laatutekijää, oikeudenmukaisuutta. Henkilöstöltä piilovallankäyttö ei jää huomaamatta.

Vankiloiden johdon ja henkilöstön keskuudessa havaittavasta tyytymättömyydestä huolimatta vankeinhoidon organisaatio on kaikessa olennaisessa silttenkin perustehtävänsä hyvin sitoutunut ja arvostaa alaansa. Vankiloiden välttämättömät tehtävät hoidetaan aina ja kaikkialla, vaikka usko uudistusten hyödyllisyyteen sekä luottamus työnantajaan ja organisaation johtoon ovat välillä vähissä.

3. KEHITTÄMISSTRATEGIA

Koska vankeinhoitolaitoksen rahapulan ja vankiloiden tilanahtauden taustalla ja rinnalla on myös rikosseuraamusalan organisaation ja toimintakulttuuriin liittyviä taustatekijöitä, ei ole perusteltua esittää tilannetta ratkaistavaksi pelkästään budjettirahoitusta lisäämällä. Jälleen vain uusi lisärahoitus päinvastoin todennäköisesti entisestään vähentäisi rikosseuraamusalan kykyä tunnistaa toimintatavallisia ongelmiaan ja tarttua niihin tehokkaasti. Lisärahoitus on

välttämätön, mutta sen on syytä olla käytettävissä vasta kun nykyresurssit on saatu nykyistä selvästi taloudellisempaan käyttöön.

Toimivan kehittämisohjelman tulisi perustua seuraaviin osiin:

1. Rikosseuraamushallinto parantaa toiminnan taloudellisuutta nykyresurssein, ehdotukset 1 - 11;
2. Supistetaan vankeuslain velvoitteiden kohdejoukkoa ja viestitään tämä tehokkaasti koko henkilöstölle, ehdotukset 12 - 13;
3. Oikeusministeriö jatkaa tehokkaasti ponnisteluja vankiluvun alentamiseksi;
4. Rikosseuraamushallinnon organisaatorakenne ja ohjaussuhteet selkiytetään niin, että johtamiselle syntyy todelliset edellytykset, ehdotukset 14 - 19;
5. Rikosseuraamusvirastossa otetaan käyttöön ajanmukainen johtamisjärjestelmä ja johdon tuki, ehdotukset 20 - 26;
6. Oikeusministeriön hallinnonalan palvelukeskuksen toimintakyky varmistetaan, ehdotus 27;
7. Lisätään vankiloiden resursseja ja rahoitetaan se
 - (1) toiminnan taloudellisuuden parantamisesta vapautuvilla varoilla;
 - (2) ohjaamalla vankiloiden työtoimintojen tulot nettobudjetoinnin avulla rikosseuraamusvirastolle; sekä
 - (3) korjaamalla kiinteistöjen vuokrien määräytymismenettelyä ja budjetointia.
8. Varmistetaan käynnistyneen kehityksen jatkuminen toimeenpanemalla alan ulkoinen seuranta-arviointi noin vuoden kuluttua, ehdotus 28.

4. TOIMENPIDE-EHDOTUKSET

4.1. Taloudellisuuden parantaminen

Oikeusministeriön ja Rikosseuraamusviraston tuottavuusohjelmissa on joukko tuottavuuden edistämishankkeita (liite 4). En toista niitä tässä, sillä ne ovat jo työn alla ja etenevät omassa järjestyksessään. Sitä vastoin esitän tässä joukon toimenpiteitä, jotka tietääkseni eivät ole selvityksen kohteena ja joiden osalta voidaan nopeasti tehdä vähintään periaatetasoinen päätös ja joista toteutettuna aiheutuu taloudellisuuden paranemista.

Ehdotus 1. Alueorganisaation keventäminen

Kevennetään aluevankilaorganisaation aiheuttamaa hallinnollista kustannuskuormaa vähentämällä aluevankiloiden lukumäärä neljään. Järjestelyt näyttäisi kannattavan tehdä pohjoisen, itäisen ja kaakkoisen aluevankilan kesken. Aluevankilajakoa valmistellut asiantuntijatyöryhmä aikanaan päätyi neljään aluevankilaan, mutta ministeriön päätökseksi sittemmin tuli viisi (liite 5).

Organisoidaan aluevankiloiden täytäntöönpanoyksiköiden toiminta niin, että pääsääntöisesti vain täytäntöönpanopäällikkö työskentelee aluevankilassa ja täytäntöönpanopäätösten valmisteluhenkilöstö työskentelee vankiloissa. Näin vältetään erillisten täytäntöönpanoyhdyshenkilöiden tarve vankiloissa.

Toteutus vuonna 2007. Toteutusvastuu pääjohtajalla ja KPO:n ylijohtajalla. Hyöty säästöä henkilötyövuosissa 15 - 20 htv, toimintamenoissa 1 -1.4 miljoonaa euroa/vuosi.

Ehdotus 2. Henkilöstön kehittämisen (VHKK+RISE) integroiminen

Vankeinhoidon koulutuskeskus muuttuu lainmuutoksen johdosta 1.1.2007 Rikosseuraamusalan koulutuskeskukseksi. Nimenmuutoksen kuvastamaa kehitystä loogisesti jatkaen siirretään koulutuskeskus ministeriön alaisuudesta rikosseuraamusviraston yhteyteen. Tällöin sen vastuulle osoitetaan sekä Vankeinhoitolaitoksen että Kriminaalihuoltolaitoksen tarvitsema henkilöstökoulutus. Vankeuslain uudistuminen muuttaa vankeinhoidon valtavirran ajattelutapaa merkittävästi ja tämä muutos on tarpeen saada toteutumaan johdonmukaisesti alan koko henkilöstön osaamisessa.

Alan henkilöstön korkea keski-ikä ja kiihtyvä poistuma eläkkeelle edellyttävät sekä osaamisen siirtoa nuoremmille virkamiessukupolville että tehostettua nykyhenkilöstön täydennyskoulutusta. Myös yhteiskunnan yleisen ammatillisen koulutuksen järjestelmän ja rikosseuraamusalan ammattikoulutuksen tiiviimpi kytkeminen toisiinsa on tarpeen.

Organisaatioiden lähentäminen tukee näiden tarpeiden tyydyttämistä. Muutos tuo suoranaisia synergiaetuja, sillä myös kriminaalihuollon puolella on tähän saakka järjestetty omaa kurssi-

muotoista koulutusta, jonka toteutukseen näin saadaan oma ammattimainen organisaatio. Muutos luo edellytyksiä myös johdon jatkuvalla kehittämiselle, koulutuksen kytkemiselle alan henkilöstöstrategiaan sekä koulutuksen ja rekrytoinnin paremmalle integraatiolle.

Hyvää toiminnallista yhteistyötä Laurean ammattikorkeakoulun kanssa on syytä jatkaa ja syventää. Jatkuminen varmistaa rikosseuraamusalan opintojen kytkeytymisen yleiseen opetusviranomaisen johtamaan koulutusjärjestelmään ja tätä kautta estää koulutuksellisen umpiperän syntymistä rikosseuraamusalalla. Laurea tarjoaa tutkintokoulutuksen jatkokehittämiselle hyvän kumppanuuden ja sen osuutta olisi syytä lisätä.

Uusi koulutusorganisaatio on pätevä toimimaan myös koulutuspalvelujen ostajana.

Hyödyt tulevat ensisijaisesti koulutuksen ja rekrytoinnin laadun paranemisessa, mutta myös kustannuksissa (300 000 €/v) ja muutoksen nopeutumisessa. Toteutusvastuu pääjohtajalla, KPO:n ylijohtajalla ja Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen johtajalla. Toteutus päätös 2007. Muutokset sisällytettävä vuoden 2008 menoarvioon.

Ehdotus 3. Terveystieteiden toimintakyvyn nosto

Vankilaterveydenhuollon ulkoistamisesta on käyty keskustelua usean vuoden ajan. Keskustelun pääjuonne lienee tarkoittanut lähinnä vankiloiden poliklinikkatoiminnan ulkoistamista. (Vankisairaaloitten tai psykiatrisen vankisairaalan ulkoistamista tuskin on keskustelussa tarkoitettu.) Ulkopuolisen työvoiman käytöstä on saatu kokemuksia, kun lääkärinvirkoja ei ole saatu täytetyiksi ja korvaavaa kapasiteettia on ostettu mm. MedOne OY:ltä.

Vangeista 90 %:lla on päihderiippuvuus. Heistä 60 % on alkoholin, opiaattien tai muiden huumeiden monikäyttäjiä. Mielenterveyden häiriöt ovat merkittävästi yleisempiä kuin väestöllä keskimäärin ja valtaosa täyttää antisosiaalisen persoonallisuuden kriteerit. Myös somaattiset sairaudet ovat selvästi yleisempiä kuin väestössä keskimäärin. Somaattiset sairaudet, päihteiden väärinkäyttö, mielenterveyshäiriöt ja poikkeavat persoonallisuusrakenteet ovat monin tavoin keskenään syy- ja seuraussuhteissa. Heikon terveydentilan ja rikollisen elämäntavan välillä on usein yhteyksiä. Rikosseuraamusasiakkaiden terveystutkimuksesta on alustavia tietoja raportin liitteenä (liite 6).

Kokemukset ulkopuolisista työntekijöistä eivät puolla vankilaterveydenhuollon ulkoistamista, vaan oman kapasiteetin parempaa käyttöä ja kapasiteetin nostamista. Hyvin järjestetyssä vankeinhoidossa terveydenhuolto on tiiviissä yhteistyössä vangin yhteiskuntakelpoisuutta parantavien ja rikollista toimintatapaa vähentävien toimintamuotojen kanssa. Useat toiminnalliset ohjelmat tosiasiansa edellyttävätkin paitsi päihteiden väärinkäytön vähenemistä, myös terveydentilan yleistä paranemista. Tämä ei ole mahdollista, jos vankilaterveydenhuoltoa ei toteuteta juuri tähän vaatimaan toimintaan motivoituneen ja siihen erityisesti pätevytyneen organisaation ja henkilöstön voimin. Vankiloiden avoterveydenhuollon ja vankisairaaloitten toimintoille on huomattavaksi eduksi, jos ne toimivat saman johdon, samojen toimintaperiaatteiden ja yhtenäisen hoitoprosessin alaisuudessa.

Terveydenhuolto-organisaation toimintakyky on parantunut viimeisen vuoden aikana selkeästi. Edelleen on kuitenkin lääkäripalveluja ostettu ulkopuolelta varsin kalliilla kustannuksilla. Koko organisaation toimintakyvyn ylläpito ja jatkuva parantaminen edellyttää pätevää, motivoitunutta ja jämäkkää johtamista. Käsitykseni mukaan tämä tulee parhaiten varmistetuksi, jos sen johto sijaitsee kiinteässä toiminnallisessa yhteydessä Rikosseuraamusviraston muun johdon kanssa Helsingissä.

Vankeinhoitolaitoksella on arvion mukaan terveydenhuollollisin perustein suoritettuja vankikuljetuksia noin 7000 vuonna 2006. Sairaalamartiointeja on arvion mukaan 160 kappaletta. Yhteensä sairauskuljetuksiin ja vartiointeihin käytetään työaikaa noin 30 htv:tta. Sairaalamartioinnin kustannustietoa ei ole käytettävissä, mutta tiedetään, että vartiointia tehdään usein ylityönä, jolloin palkkakustannukselle on laskettava korottava kerroin. Ulkopuolisia hoitoja maksetaan vuonna 2006 noin miljoona euroa (liite 7).

3.1. Nostetaan Hämeenlinnan Vankisairaalan somaattisten hoitojen kapasiteettia niin, että voidaan maksimaalisesti luopua vartioituna toteutettavasta ulkopuolisten sairaaloiden käytöstä. Kapasiteetin nosto toteutetaan hoitohenkilöstöä ja hoitopaikkoja lisäten, mutta ilman että sairaalanrakennukseen tai vartioinnin lisäämiseen tulisi tarvetta panostaa. Vuodenvaihteessa lakkautettavan päihdeosaston kapasiteetti otetaan käyttöön somaattisella puolella, sillä sen vähäinen läpäisykyky suhteessa päihdeongelmaisten vankien määrään tuottaa olennaisesti huonomman hyötysuhteen kuin paikkojen käyttäminen somaattisiin tapauksiin,

Panostus 8 sairaanhoitajan virkaa oheiskustannuksineen. Toimintamenon lisäys 500 000 €/vuosi. Säästö sairaalamaksuissa 300 000€/vuosi, sairaalamartioinnissa 600 000€/vuosi. Nettosäästö 400 000€/vuosi. Kuljetuskustannuksissa muutokset lähes kumoavat toisensa. Liitteenä on Hämeenlinnan vankisairaalassa laadittu karkea resurssilaskelma (liite 8).

3.2. Minimoidaan yksityisten terveystalvelujen käyttö. Omien lääkärivirkojen kustannus on alle puolet henkilöstövuokrauspalvelun vastaavaan kustannukseen verrattuna. Huolehditaan oman järjestelmän kilpailukyvästä työmarkkinoilla niin, että vuokratyövoiman käytöltä vältytään. Jos lääkäripalveluja pakottavasta syystä joudutaan kuitenkin ostamaan, on hinnoittelun perusteeksi syytä sopia työaika eikä tehty toimenpide. Lisäksi kilpailutetaan yksityisten terveystalvelujen käyttäminen muiltakin osin. Nettosäästö 120 000€/vuosi.

Toteutus vuoden 2007 aikana. Toteutusvastuu vankeinhoitolaitoksen ylläkäärillä. Nettosäästö yhteensä 520 000€/v.

Ehdotus 4. Työtoimintojen kannattavuuden parantaminen

Vankeinhoitolaitoksen työtoiminnan kustannusten arvioidaan vuonna 2007 olevan 15.6 miljoonaa euroa. Toiminnan tuotot ovat 8.4 miljoonaa ja hintatuki 5.7 miljoonaa. Kustannusvastaavuuden eli kannattavuuden parantuessa hintatukea voidaan alentaa.

Vankiloiden työtoiminta on samanaikaisesti sekä osa vankiloiden toimintaohjelmia että osa vankeinhoitolaitoksen liiketoimintaa. Näitä suuntauksia ei ole syytä pitää vastakkaisina, vaan hyvin järjestetty työtoiminta voi kouluttaa vangille hyvin kansalaistaitoja ja tuottaa hyvin tuloa vankeinhoitolaitokselle. Onhan vanginkin hyvä oppia havaitsemaan, että työn on syytä olla kannattavaa, jotta se tarjoaa pysyvän toimeentulon. Liiketoiminnallisen kannattavuuden rajoitteena nykytilassa on tulojen ohjautuminen suoraan Valtiokonttorille. Osittain tästä syystä vankiloiden mielenkiinto kannattavuudesta huolehtimiseen on vähäinen.

Muutetaan tulot ohjautumaan Rikosseuraamusvirastolle ja kytketään kannattavuusvaatimus Risen ja aluevankilan väliseen tulohajautukseen. Risen asiaksi jää kehittää sisäinen tulojen ja menojen kohdentamismalli aluevankiloille niin, että taloudellinen motivointi toimii. Toiminnan kannattavuutta parantavan yksikön on saatava siitä koitua hyöty riittävästi omaan käyttönsä. Kannattamattomuuden riski voidaan sisäisin kohdennuksin myös pitää alueyksiköille ja yksittäisille vankiloille silti kohtuullisena.

Linjajohdon liiketoiminnallisen vastuun lisääntyminen karsii vähitellen lähes automaattisesti turhia kuluja. Niitä ovat mm. eräin paikoin ylisuuri työnjohtohenkilöstö, ylisuuret materiaali-varastot, turhat toimintatilat ja markkinoihin verrattuna vanhentuneet toimintamuodot ja koneet (esim. autonkorjaus). Säästöpotentiaali 2 miljoonaa €/vuosi.

Valmistelu aluevankilakohtaisesti vuonna 2007, täytäntöönpano 2008 -2009. Toteutuksen koordinoivastuu vankeinhoitojohtajalla.

Ehdotus 5. Pyritään sopimusteitse korjaamaan Senaatti-kiinteistöjen kanssa voimassaoleva vuokrasopimus

Valtionhallinnon yhteisen kiinteistöpolitiikan linjauksia noudattaen on myös vankilakiinteistöt siirretty Senaatti-kiinteistöjen omistukseen ja taseeseen. Senaatti toimii valtiovaranministeriön ohjauksessa ja tulouttaa voitostaan osan valtion kassaan. Senaatti rahoittaa tarvittavat kiinteistöinvestoinnit tuloillaan ja velanotolla. Siirron yhteydessä otettiin käyttöön tilavuokrat ja osoitettiin käyttäjävirastoille niiden suuruinen lisärahoitus. Kiinteistöjen ylläpidosta ja vuokrasta on voimassa pitkäaikainen sopimus, joka kuitenkin eräiltä osin ei enää vastaa nykytilannetta. Sopimuksen korjaamiselle on useita syitä, joiden taustalla on Vankeinhoitolaitoksen tarve karsia tarpeettomia kustannuksiaan.

Kiinteistöjen keskittämisen ja niistä perittävän sisäisen vuokran tarkoituksena oli tehdä kiinteistökustannus näkyväksi, jotta turhat kustannukset myös tulisivat eliminoitaviksi. Tällaisia ratkaisuja on saatu toteutukseen (mm. Turun ns. Kakola), mutta potentiaalia ja tarvetta kustannusten eliminointiin edelleen on. Voidaan edellyttää, ettei turhien kulujen eliminointi ole kiinteistön käyttäjälle nykytilanteessa sen vaikeampaa kuin se olisi ollut, jos kiinteistöt olisi aikanaan jätetty Vankeinhoitolaitoksen taseeseen. Valtionhallinnon kokonaisedun mukaista olisikin, että kustannusten karsimiset voitaisiin tehdä neuvotellen ja sopien Rikosseuraamusviraston ja Senaatti-kiinteistöjen välillä.

Monet vankilakiinteistöt sijaitsevat sellaisilla paikoilla, että niille on vaikeata löytää vaihto-

ehtoista käyttöä, jos vankila ei niitä tarvitse. Tällöin valtiovarainministeriön Senaatille asetetun tulosvaatimuksen toteutumista voi rajoittaa, jos vuokratuotto pienenee. Kun vuokra kuitenkin maksetaan pääomasta, joka on aikanaan tullut vankeinhoidon varoista, voisi soveltuvaksi menettelyksi käydä esimerkiksi vaikeakäyttöisten ja vanhentuneiden kiinteistökokonaisuuksien pääoma-arvon alentaminen Senaatin taseessa taikka vaihtoehtoisesti tähän pääomaan kohdistettavan tuotto-odotuksen alentaminen. Molemmat vaihtoehdot merkitsevät samalla Senaatin tulos- ja tuloutustavoitteiden alentamista. Vastaavia menettelyjä lienee toteutettu mm. puolustusvoimien hankalien kiinteistöjen kohdalla.

Vankeinhoitolaitoksella on 20-40 tyhjiään olevaa asuntoa, joita ilmeisesti ei tulla myöhemminkään tarvitsemaan. Niistä kuitenkin maksetaan vuokraa Senaatti-kiinteistöille. Luovutaan asunnoista ja korjataan vuokrasopimusta tältä osin. Tarpeettomiksi käyneiden työtilojen ja muiden kiinteistöjen määrästä on vaikeata saada koko kentän kattavaa tietoa. Sellainen tieto saadaan Rikosseuraamusvirastoon suunnitelman mukaan helmikuussa 2007. Lähtöolettamana voidaan pitää ehkä noin 10 000m²:n määrää.

Vankeinhoitolaitos on omalla työllään ja omalla kustannuksellaan osallistunut eräiden Senaatti-kiinteistöjen omistamien rakennusten peruskorjauksiin. Korjauksen jälkeen Senaatti-kiinteistöt on korottanut pääomavuokria toteutuneen arvonnousun johdosta ja vankeinhoitolaitos on maksanut korotukset. Tämä ei noudata valtion eikä hyvien liiketapojen kustannuskohdentamisperiaatteita. Oikea toimintatapa olisi, että pääomavuokraa korotetaan vain siltä osin kuin omistaja on omalla panoksellaan parantanut kiinteistön arvoa. Korjataan sopimukset Senaatin kanssa niin, ettei vuokralaisen kustantama korjaus oikeuta vuokran korotukseen.

Säästöodotus 1.2 milj.€/vuosi.

Ehdotus 6. Tarkistetaan kiinteistöjen pääomavuokrien määräytymis- ja budjetointitasot

Rikosseuraamusvirasto maksaa Senaatti-kiinteistöille pääomavuokria noin 29 miljoonaa euroa vuonna 2007.

Vankilakiinteistöjen siirtyessä VAHO:lta Senaatti-kiinteistöille vuonna 2000 oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö sopivat uusien menojen budjetoinnista kirjallisesti ministerien 13.10.2000 allekirjoittamin sopimuksin (liite 9). Sopimuksen mukaan ”uudesta vuokrajärjestelmästä aiheutuvat menonlisäykset, joihin sisältyvät myös uudisrakennuksista ja perusparannuksista aiheutuvat pääomavuokrien korotukset on otettu huomioon vuosien 2002-2004 menokehyksissä. Tarkoituksena on pyrkiä jatkamaan samaa menettelyä myös myöhempien vuosien menokehyksissä ja talousarvioissa.”

Tätä sopimusta on noudatettu ilmeisesti ainakin vuoteen 2004, mutta sen jälkeen asiasta ei ole varmuutta. Oikeusministeriön ja Rikosseuraamusviraston käsitys on, että sopimuksen täysimääräinen noudattaminen tuolloin päättyi ja vuokrat kohosivat enemmän kuin valtiovarainministeriön budjettivalmistelussa katsottiin voitavan budjettiin hyväksyä. Valtiovarain-

ministeriön tulo- ja menoarvio-osastolla on asiasta eri käsitys. Käytettävissä olevan ajan rajallisuuden johdosta minulla ei ole ollut mahdollisuutta tarkistaa näkemuserojen perusteita. Voi myös olla, että kiinteistömenot on katsottava budjetoiduksi, mutta muita toimintamenoja onkin jätetty riittävästi korjaamatta, ja rikosseuraamushallinnolle on jäänyt käsitys, että vuokratuloja jäi saamatta.

Selvää on, ettei liitteenä olevaa sopimusta ole pidettävä oikeudellisesti pätevänä eikä myöskään parlamentaariseen demokratiaan nojautuvan poliittishallinnollisen vastuunjaon mukaisena. Se on kuitenkin valmisteltu vastuunalaisen ja toimivaltaisen virkamiesorganisaation voimin ja myötävaikutuksella ja siinä selvästi ilmaistaan se tahtotila, ettei tarkoituksena kiinteistöhallinnon uudistuksella ole tarkoitettu muodostaa kiinteistömenosta budjetoimatonta ja joustamatonta menoerää, jonka rahoittamiseksi vankeinhoitolaitoksen varsinainen toiminta voi joutua rahoitusvaikutuksiin. Tätä yhteistä tahtotilaa on käsitykseni mukaan asianmukaista noudattaa riippumatta siitä, mikä sopimuksen juridinen merkitys on.

Sopimuksessa ilmaistun tahtotilan noudattamista ovat minulle ilmaisseet pitävänsä tärkeänä sekä oikeusministeriö että valtiovarainministeriö ja myös Rikosseuraamusvirasto.

Liitteenä on valtiovarainministeriön tulo- ja menoarvio-osastolla tätä selvitystä varten laadittu taulukko pääomavuokramenojen lisäyksen huomioonottamisesta vuotuisissa kehyspäätöksissä (liite 10). Liitteenä 11 puolestaan on oikeusministeriön kriminaalipoliittisella osastolla pyynnöstäni laadittu muistio, jossa kommentoidaan valtiovarainministeriön taulukkoa (liite 11). Taulukon ja muistion vertailu osoittaa, että jo pohjatiedoissa osapuolilla on eri käsityksiä. Selvitysmiehen roolissani minulla ei ole mahdollisuutta selvittää edes sitä, mitkä tiedot vastaavat todella tapahtunutta.

Esitän, että osapuolet avoimin mielin yhdessä selvittävät todellisen tilanteen ja mikäli sopimuksesta on poikettu, esitän, että kiinteistömeno budjetoidaan vuoden 2008 budjetissa sopimuksen periaatteita noudattaen.

Selvittäminen vuonna 2007 ja mahdollinen toteutus vuonna 2008. Toteutusvastuu KPO:n ylijohtajalla.

Ehdotus 7. Vältetään ylitöitä lisäämällä henkilöstöä

Vankeinhoitolaitos on vuonna 2005 teettänyt ylitöitä 67 htv. Lisä- ja ylityökorvauksia sekä työaikaperusteisia haittatyökorvauksia maksetaan vuodessa noin 10 miljoonaa €. Siitä varsinaisten ylityökorvausten osuus vuonna 2005 oli 1.7 miljoonaa. Lisätyökorvauksia maksetaan lähes 400.000 € vuodessa. Haittatyökorvaukset maksetaan viikonlopputyöstä ja jokin osuus niistäkin liittyyneen ylitöihin. Rahallisten korvausten lisäksi ylitöitä on hyvitetty vapaa-aikana noin 22 htv:n verran vuonna 2005 ja tämä vapaa-aika on myönnetty kertoimelle korotettuna. Saadun vapaa-aikahyvityksen kokonaismäärä ei ole tiedossa. Ylityöt kasaantuvat erityisesti vartijoille ja muutamiin vankiloihin ja ilmiö on jo monivuotinen. Vantaa vankilassa on kolmen viime vuoden ajan teetetty ylitöitä 130 -150 tuntia henkilötyövuotta kohti. Vantaa

on kuitenkin ainutkertainen ääritapaus. Vankilakohtainen ylityöerittely on raportin liitteenä (liite 12).

Vankilavirkailijain Liitto on tehnyt eduskunnan oikeusasiamiehelle kantelun ylityön enimmäismäärien ylittämistä. Kanteluun ei ole vielä annettu päätöstä.

Palkkaamalla runsaimpien ylitöiden vankiloihin pysyvien töiden mukainen määrä vartijoita vältetään kaksin tai jopa kolminkertaisesti kustannuksia aiheuttava ylitöiden teettäminen. Palkattavan lisähenkilöstön määrän arvioiminen vaatii tarkempaa ja vankilakohtaista suunnittelua, minkä vuoksi en esitä siitä laskelmaa. Säästöodotus noin miljoonaa euroa/vuosi.

Ehdotus 8. Sairauspoissaolojen vähentäminen

Vankeinhoitolaitoksen henkilöstön sairauspoissaolot vuonna 2005 olivat 15.4 päivää henkilötyövuotta kohti. Poliisitoimessa ne olivat 10.7 ja koko valtionhallinnossa 8.8. päivää. Rikosseuraamusalalla sairauspoissaoloista 76 % oli enintään kolmen päivän pituisia, mikä luku on jonkin verran keskimääräistä korkeampi. Poissaololuvut ovat kasvaneet nopeasti muutaman viime vuoden.

Työkyvyttömyyseläkealkavuus oikeusministeriön hallinnonalalla vuonna 2005 oli 0.94 % edellisvuoden lopun henkilöstöstä kun valtion keskimäärä oli 0.69. OM:n hallinnonalan prosentti on 36 % valtionhallinnon keskimäärää korkeampi. OM:n hallinnonalan työkyvyttömyyseläkkeiden syistä 51 % oli mielenterveyden häiriöitä kun valtiolla keskimäärin luku oli 41.

Rikosseuraamusviraston alaisen toiminnan henkilöstön sairauspoissaolot vastaavat noin 200 henkilötyövuotta. Niistä aiheutuu kustannuksia noin 8 miljoonaa euroa vuodessa.

Valtiokonttorin aktuaaritoimi on laatinut laskelman sairaus- ja työkyvyttömyysmenojen vaikutuksesta rikosseuraamusviraston menotalouteen suunnittelukaudelle kahden skenaarion vaihtoehdoilla. Jos nykyinen menokasvu jatkuisi, olisi neljän vuoden kuluttua tilanne, jossa sairauspoissaolojen, tapaturmamaksujen, työkyvyttömyyseläkkeiden omavastuuosuuden maksun yhteissumma nousisi nykyisestä 8.2 %:sta palkkasummasta lukuun 13 % palkkasummasta vuonna 2015. Siinä tilanteessa vankilat kykenisivät enää vankien pitämiseen selleissä. Mikäli luvut onnistuttaisiin painamaan valtionhallinnon keskimääräiselle tasolle, putoaisi summaluku 5.1. %:iin palkkasummasta. Euromääräisesti näiden lukujen erotus tämän vuoden palkkasummasta laskien on yli 9 miljoonaa euroa. Nykykustannuksen ja keskimääräiskustannuksen välinen ero on 3.6. miljoonaa euroa.

Rikosseuraamusviraston haasteeksi tässä asiassa voidaan asettaa henkilöstöriskin alentaminen kohti valtionhallinnon keskimäärää, jolloin vuotuinen säästöodotus on 3.6 miljoonaa euroa. Samalla tulee torjutuksi uhkaskenaario, joka merkitsisi henkilöstöriskimenon kasvua niin, että vuotuinen meno nousisi 5.5 miljoonaa euroa nykyistä korkeammaksi vuonna 2015. Jos sairauspoissaolot saataisiin pudotetuksi valtionhallinnon keskimääräiselle tasolle, saataisiin työpanosta käyttöön noin 100 henkilötyövuotta. Vähimmäisvaatimuksena voidaan pitää

sairauspoissaolojen vähenemistä 50 henkilötyövuodella. Valtiokonttorin laatima riskiskenaariotaulukko on raportin liitteenä (liite 13).

Sairauspoissaolojen vähentäminen on monisyinen henkilöstöjohtamisen ja organisaatio-kulttuuriin kehittämistehtävä. Poissaolojen selvä painottuminen lyhyisiin poissaoloihin samaten kuin henkilöstöbarometrissa ilmenevä tyytymättömyys lähijohtamiseen antavat perusteen päätellä, että kehittämisen kohteeksi kannattaa ottaa henkilöjohtaminen. Sama viesti välittyy henkilöstöltä saamastani sähköpostiaineistosta.

Henkilöjohtamisen parantaminen kannattaa aloittaa laajalla kaikkiin yksiköihin ulottuvalla toimintaohjelmalla. Tällöin ei ole kyse vain esimiesten ja johtajien työkäyttäytymiseen vaikuttamisesta. Työympäristö koostuu kaikista ja kaikkien toimintatavoilla on merkitystä työviihtyvyyteen ja työhyvinvointiin. Kehittämishankkeeseen on tarpeen kumppaniksi ottaa tämäntapaisiin suurten organisaatioiden työkuulttuurin kehittämisiin kokemusta hankkinut suuri suomalainen konsulttiorganisaatio. Kun tavoiteltavana on mittaamiskelpoinen hyötyodotus, jonka suuruusluokka on miljoonia euroa vuodessa, on perusteltua suunnitella ohjelmalle 1 - 2:n kalenterivuoden pituutta ja hyväksyä sille kustannusarvio, jonka suuruusluokka on lähes miljoonan.

Nopeasti päästään alulle implementoimalla ongelmallisimpiin yksiköihin Valtiokonttorin kehittämä ns. puheeksiottamisen toimintatapa. Kehitysuskon palautus kenttäorganisaatiolle vaatii nopeita toimia.

Toteutuksen aloittaminen 2007. Panostus henkilöjohtamisen kehittämiseen 900 000€, ks. tarkemmin ehdotus 25. Hyötyodotus 3 miljoonaa euroa vuodessa neljän vuoden kuluttua aloituksesta. Toteutusvastuu Risen hallintojohtajalla ja pääjohtajalla.

Ehdotus 9. Turhien kärjämatkojen välttäminen

Monet oikeudenkäynnit joudutaan lykkäämään sen johdosta, että kaikkia tarvittavia henkilöitä ei ole saatu haastetuiksi. Vankiloissa oikeudenkäyntiä odottavat henkilöt kuitenkin säännönmukaisesti tilataan istuntoon. Vankila huolehtii heidän kuljettamisestaan käräjille. Vaikka tuomioistuimien usein tietää etukäteen, että jutun käsittely joudutaan lykkäämään, asiasta ei aina muisteta ilmoittaa vankilalle, jolloin vanki tuodaan käräjille turhaan.

Kärjämatkoja voidaan vastaisuudessa vähentää myös sen johdosta, että eräissä tapauksissa vangin kuuleminen voidaan hoitaa videoteitse. Tätä on kokeiltu Vantaan vankilan ja kärjäoikeuden välillä ja menettelyyn ollaan pääosin tyytyväisiä.

Vanginkuljetuksiin käytetään vuodessa noin 100 henkilötyövuotta ja siitä neljännes on poliisin osuus. Vuotuinen kokonaiskustannus on noin 5 M€. Kuljetuksista noin 40 % on kärjäkuljetuksia ja vuotuisuus on noin 2 M€. Jos niistä esimerkiksi joka viidestoista jäisi pois, olisi vuotuinen säästö noin 300 000 €.

Toimeenpanovastuu OM/KPO:lla ja aluevankiloilla. Toteutusvuosi 2007. Säästöodotus 300 000€/vuosi.

Ehdotus 10. Vankikuljetusten uudelleenjärjestäminen

Oikeusministeriö ja Rikosseuraamusvirasto ovat useampaan kertaan selvittäneet mahdollisuuksia järjestää vankikuljetukset nykyistä tehokkaammin ja taloudellisemmin. Pääosin asia on jäänyt selvityksiin eikä päätöksiä toimenpiteisiin ryhtymisestä ole tehty. Kuljetuksiin käyteenään vuodessa noin 100 henkilötyövuotta, josta poliisin osuus on noin neljännes. Vanginkuljetuksen kokonaiskustannus on noin 5 miljoonaa euroa vuodessa.

Vankeinhoitolaitoksen tiedossa on, että kuljetusjärjestelyihin sisältyy selviä taloudellisia epäkohtia, mm. työaikakorvausten ja ostopalvelujen käyttömahdollisuuksien osalta. Esimerkiksi autolla ajamisenhan ei tarvitse olla vanginvartijan työtä. Oikeusministeriössä katsotaan, että vankikuljetusten ongelmat korjaantuvat itsestään suurelta osin aluevankilaorganisaatioon siirtymisen johdosta. Aluevankilaratkaisun pitäisi vähentää vankikuljetuksia, sillä tarkoitus on, että vanki kärsii pääsääntöisesti koko rangaistuksensa yhden aluevankilan sisällä.

Kuljetusten optimiratkaisua on pyritty teettämään konsulttivoimin, mutta soveltuva ja halukasta kerrotaan olleen vaikeata löytää. Käsitökseni mukaan alan konsultteja Suomessa kuitenkin on. Esitän, että ratkaisua etsittäisiin aluevankilakohtaisesti, jolloin ongelmaa voidaan rajata helpommin käsiteltäviin osiin. Tavoitteellisena mallina esittäisin harkittavaksi sisäisesti kustannusvastaavasti hinnoiteltuna toimivan maksullisen vanginkuljetusyksikön aikaansaamista. Toimintamallia voisi aluksi kokeilla Etelä-Suomen aluevankilassa. Yksiköllä pitäisi olla valtuus käyttää liikennöinnissä myös alihankkijoita, mikä mahdollistaisi mm. kuljetuskaluston ja henkilöstön täysiaikaisen tehokkaan käytön.

Toimeenpanovastuu Risen vankeinhoitojohtajalla ja aluevankiloiden johtajilla. Suunnittelun käynnistysvuosi 2007, panostus 50 000 €. Säästöodotus muutosten toteuttamisen jälkeen 15-20 htv ja 500 000 – 1 miljoonaa euroa/vuosi.

Ehdotus 11. Koevapauden valvontavastuu KHL:lle

Nykysäädösten mukaan valvottu koevapaus on osa vankeusrangaistusta. Sen johdosta valvonnan järjestämisvelvollisuus on määrätty asianomaiselle vankilalle. Valvonta edellyttää paitsi teknisiä apuvälineitä, kuten kännykkää, niin myös mahdollisuutta sille, että valvova virkamies tapaa vangin henkilökohtaisesti. Kun ei voitane edellyttää, että vanki tulee kenties satojenkin kilometrien päähän vankilaan näyttäytymään, on luotava koko maan kattava paikallisorganisaatio, joka voi valvontatehtävää suorittaa. Tällainen organisaatio on Kriminaalihuoltolaitoksella mm. ehdonalaisvalvontaa varten, mutta sellaista ei ole vankeinhoitolaitoksella. Eri asemassa olevien valvottavien kohdalla itse valvontatoiminta tuskin on kovin erilaista.

Koevapauksien määrä on suunniteltu seuraavaksi:

vuosi	2007	2008	2009	2010	2011
kpl	25	75	175	275	400

Esitän, että siirretään vankien koevapauden valvontatehtävä vankiloilta kriminaalihuoltolaitoksen ao. paikallisyksikön tehtäväksi. Näin vältetään päällekkäisorganisaation synnyttäminen. Säästövaikutus 2 htv/2008, 4 htv/2009, 7 htv/2010, 12 htv/2011.

Toteutus 2008. Toimeenpanovastuu Risen pääjohtajalla ja Kriminaalihuoltolaitoksen ylijohdajalla.

4.2. Rikosseuraamusviraston kysyntään vaikuttaminen

Toimeksiantooni ei kuulu arvioida kriminaalipolitiikan sisältöä eikä tehdä sitä koskevia ehdotuksia. Kun kuitenkin jokaisen organisaation ja niin myös Rikosseuraamusviraston taloudenpidon keskeisin tehtävä on tasapainottaa kysynnän ja kapasiteetin suhdetta, joudun hieman kommentoimaan kysynnän muodostumista.

Vankiluku on kehittynyt seuraavasti:

Vuosi	Keskivankiluku
2001	3110
2002	3433
2003	3578
2004	3577
2005	3888
2006	3778

Kuluvana vuonna keskivankiluku on kääntynyt hienoiseen laskuun. Suomen vankiluku on edelleen Euroopan pienimpiä ja likimain samalla tasolla kuin muissa pohjoismaissa. Venäjällä ja Yhdysvalloissa vankeja on suhteellisesti kymmenkertainen määrä Suomeen verrattuna.

Vuosittain vankiloista vapautuvien vankien keskimääräinen vankeusaika oli noin 8.2 kuukautta. Heistä hieman vajaa puolet on ollut vankilassa alle kolme kuukautta. Alle kuusi kuukautta olleiden osuus on lähes 65 %. Sadasta ensikertalaisesta vankilaan palaa noin 35.

Vankiluvun kehitykseen vaikuttavat rikollisuuden kehitys, ikäluokkien suuruuden kehitys, lainsäädännön muutokset ja tuomioistuinkäytännön muutokset. Jyrkimmät muutokset johtuvat lainsäädännön muutoksista. Mihinkään näistä muutostekijöistä Rikosseuraamusvirasto ei voi vaikuttaa, se voi vain koettaa ennakoida tulevia muutoksia ja sopeuttaa toimintaansa ja voimavarojaan niihin. Oikeusministeriö vai ratkaisevalla tavalla vaikuttaa lainsäädännön muutoksiin.

Vaikka on selvää, ettei rikosoikeusjärjestelmän kehittämistä säätelevänä tekijänä voi olla täytäntöönpano-organisaation toimintakyky, niin silti se on syytä ottaa huomioon lainvalmistelussa. Rikoslain ja rangaistusten täytäntöönpanoa koskevan lainsäädännön muutoksia valmisteltaessa tulee esittää niiden taloudelliset vaikutukset ja vastaavaan valtion menoarvioon tulee esittää tarvittavat voimavarat. Ongelmaksi helposti muodostuu kiinteistöihin tarvittavien muutosten hidas toteutuminen.

Kriminaalipoliittisena tavoitteena on alentaa vankilukua ja tämän tavoitteen mukaisesti on Rikosseuraamusviraston suunnitelma vuosille 2008 - 2011 kirjoitettu. Se perustuu suunnitelmalle, että vankilassa olevien vankien keskimäärä laskee vuoden 2005:n 3888:sta vuoteen 2011 lukuun 3300. Tässä luvussa ei ole otettu huomioon sitä uudesta vankeuslaista johtuvaa seikkaa, että nyt tuomioistuimet tuomitsevat ns. jäännösrangaistuksen osaksi uutta tuomiota soveltaen joustavaa harkintaa, jonka seurauksena uusi kokonaisrangaistus muodostuukin näköjään pitemmäksi kuin ennen. Aikaisemmin vanhasta, loppuun kärsimättömästä rangaistuksesta tuli yhdistettyyn rangaistukseen vain yhden kuukauden pidennys, kun nykyään pidentävä vaikutus usein on muutamia kuukausia. Trendivaikutusta ei kuitenkaan vielä voida päätellä, sillä uuden lain mukaisia tapauksia on vasta parilta kuukaudelta. Todennäköisenä on kuitenkin pidettävä, että uusi käytäntö jonkin verran vaarantaa vankiluvun alentamistavoitteen.

Risen viisivuotissuunnitelman toteuttaminen edellyttäisi huomattavaa lisärahoitusta kehysuunnitelmaan verraten vuosina 2008 – 2011 (liite 14):

vuosi	2008	2009	2010	2011
kehyslisäys milj.€	+5	+11	+17	+25

Vankiloiden tilanahtauden ja vankilahenkilöstön riittävyden ratkaisemiseksi kaikkein keskeisintä on, että oikeusministeriö ja Rikosseuraamusvirasto johdonmukaisesti jatkavat vankiluvun alentamiseen tähtääviä toimiaan.

Osaltani kiinnittäisin huomiota pariin Rikosseuraamusviraston kysyntään vaikuttavaan seikkaan.

Ehdotus 12. Sakkovankien vähentäminen

Käyttämättömiä mahdollisuuksia vankiluvun alentamisen jatkamiselle on käsitykseni mukaan ainakin maksamattomien sakkujen vankeudeksi muuntamisesta luopumisessa. Sakkovankien terveydentilasta tekeillä olevan tutkimuksen ennakkotiedot viittaavat siihen, että lähes kaikki muuntorangaistusta kärsivät ovat terveytensä ja toimintakykynsä puolesta siinä tilassa, että maksamattomuuden on katsottava lähes kokonaan johtuvan aidosta kyvyttömyydestä ansaita sakon maksamiseksi rahaa. Jos sakon maksamiseksi olisi käytettävissä vain kotikunnalta saatava toimeentulotuki, tuntuisi hyväksyttävältä luopua muuntorangaistuksesta kokonaan.

Tänä vuonna sakkovankeja on vankiloissa keskimäärin ehkä 200 henkilöä. Vielä vuonna 2005 vankilaan saapui uusia sakkovankeja 1586. Tällä hetkellä luku on selvästi pienempi. Keskimääräinen sakkovanki kuormittaa vankeinhoitolaitosta ja erityisesti sen terveyden-

huoltoyksikköä jopa moninkertaisesti verrattuna keskimääräiseen vankeusvankiin. Rikosseuraamusviraston laskentatoimi ei tuota tietoa sakkovangin aiheuttamasta kustannuksesta, mutta jos oletetaan, että sakkovanki keskimäärin aiheuttaisi vähintään 2000 euron kustannuksen, niin koko ryhmän poisjäämisen vuosisäästö olisi ehkä 2 - 3 miljoonaa euroa.

Ehdotuksen toteuttaminen edellyttää lainsäädäntöä. Täytäntöönpanovastuu OM/KPO. Säästöodotus 2 - 3 miljoonaa euroa/vuosi.

Ehdotus 13. Vankitoiminnan kohdejoukon pienentäminen

Hallituksen esityksessä vankeuslaiksi on epäselviä tekstejä siitä, kuinka ehdottomasti velvoittavia vankeuslain säännökset ovat siinä, että kaikille vangeille olisi järjestettävä toimintoja, joilla edistetään vangin rikoksettomaan elämäntapaan pyrkimistä. Lain perusteissa mainitaan rangaistusajan suunnitelmien laatimisen olevan harkinnanvaraista ja resursseista riippuvaista, mutta itse lakiteksti edellyttää vankiloiden järjestävän toimintoja. Tämä velvoite on ehdoton.

Rikosseuraamusalan henkilöstöltä saamieni yhteydenottojen pääsisältönä on ollut sen esiintuominen, että vankiloilla ei ole henkilöstön puutteesta johtuvia edellytyksiä toteuttaa lain velvoitteita. Monissa vankiloissa koetaan kohtuuttomaksi, että vankiloille asetetaan lakisääteisiä velvoitteita, joita ohjaavat organisaatiot jo etukäteen tietävät olevan mahdotonta panna täytäntöön. Työhyvinvoinnin asiantuntijat tietävät, että juuri tällaiset vaatimukset vievät henkilöstöltä oman työtilanteen hallinnan tunteen, minkä seurauksena erityisesti tunnollisin virkamieskunta ylikuormittuu. Tämä on usein uupumuskierteen alkuvaiheita ja se on välttämätöntä katkaista.

Rikosseuraamusvirasto oli vankeuslain valmistelun loppuvaiheessa esittänyt oikeusministeriölle, että toimintojen järjestämisvelvoitetta koskevan säännöksen voimaantuloa olisi lykättävä tai se olisi muutettava sisällöltään vähemmän velvoittavaan muotoon. Oikeusministeriö ei kuitenkaan pitänyt lykkäämistä hyvänä toimenpiteenä eikä siihen ryhdytty. Liitteenä on rikosseuraamusvirastossa laadittu koontimuistio vangin osallistumisvelvollisuudesta ja vankilan velvollisuudesta järjestää toimintaa (liite 15).

Vankeusvangeista noin 1800 vankia on vankilassa alle kolme kuukautta ja 2100 vankia alle kuusi kuukautta. Lyhyen tuomion saaneista vangeista varsin monen työ- ja toimintakyky on päihteiden ja hoitamattomien sairauksien johdosta heikko. Ajan alkuosasta helposti kuluu muutama viikko ennen kuin vankeusajan suunnitelma olisi ehditty tehdä. Lisää aikaa kuluu ennen kuin mahdolliset toimintaohjelmat voivat käynnistyä. Nähdäkseni on varsin vähän toimintamuotoja, joilla tällaisen lyhytaikaisen vangin osalta voidaan toimintaohjelmilla vaikuttavalla tavalla edistää rikoksetonta elintapaa.

Suomen vankiloissa arvioidaan tällä hetkellä olevan huomattava määrä vankeja, jotka kuuluvat poliisin tunnistamiin rikollisryhmiin. Tunnistettuja rikollisryhmiä on noin 80 ja niistä noin puolet toimii pääasiassa huumerikosten parissa. Ryhmiin arvioidaan kuuluvan Suomessa kaikkiaan noin 800 henkilöä.

Vankilat ovat otollisia paikkoja rekrytoida ja kouluttaa rikollisryhmiin uusia jäseniä. Myös muiden vankien halukkuus rekrytoitumiseen tuntuu vankilavirkamiesten kokemuksen perusteella olevan suurta. Rikollisjohtajavangit usein rahastavat muita vankeja esimerkiksi osallistumisesta vankilatoimintoihin tai asumisesta samalla osastolla kuin rikollisjohtajavanki. Huumerikollisuuden johtajat eivät yleensä ole huume- tai päihdeongelmaisia, vaan heitä voitaisiin kuvata ammattimaisen liikkeenjohdon tavoin toimiviksi ja oman tilanteensa hallitseviksi suunnitelmallisen rikollisuuden ammattilaisiksi. Heidän tilanteessaan rikoksetonta elämäntapaa edistävät toimintaohjelmat kuulostavat lähinnä naivilta sinisilmäisyydeltä. Heidän osaltaan vankilan ensisijainen velvollisuus ehkä olisikin koettaa estää tai edes rajata rikollinen toiminta vankeusaikana.

Esitän, että oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto ja Rikosseuraamusvirasto yhdessä muodostavat käsityksen, mihin osaan vankijoukosta toiminnallisten ohjelmien järjestäminen olisi vankiloiden ehdottomana velvollisuutena ja mihin osaan tuota velvollisuutta ei voi olla. Tämä yhteinen käsitys on voimakkaasti näkyvällä tavalla saatettava kaikkien vankiloiden ja muidenkin rikosseuraamusalan yksiköiden tietoon. Erityisesti on huolehdittava siitä, että tieto tavoittaa myös henkilöstön. Mikäli realistisen velvollisuuden päättäminen edellyttää lainmuutosta, niin siihen on ryhdyttävä.

Jos toimintojen järjestämisvelvoite saadaan selkeästi rajatuksi, voidaan ajatella, että rangaistusajan suunnitelmatkin ovat vastaavan joukon osalta vain ”kevytversioita” ja sama saattaa koskea myös vapauttamissuunnitelmaa ja siihen kytkettäviä tukitoimia.

Eri toimintamuotojen yksikkökustannustietoja en ole saanut tietooni enkä sen vuoksi voi esittää ehdotusteni säästöodotusta. Joka tapauksessa työtä säästävä vaikutus olisi useita kymmeniä henkilötyövuosia ja euromääräinen vaikutus miljoonia euroja vuodessa.

Täytäntöönpanovastuu OM/KPO ja Rikosseuraamusviraston pääjohtaja ja vankeinhoitojohtaja.

4.3. Organisaation ja ohjauksen virtaviivaistaminen

Ehdotus 14. Rikosseuraamusalan organisaatioiden roolien selkiyttäminen

Alan hallinnon resursseja tuhlaantuu eri organisaatiotasojen tehdessä keskenään samoja töitä. Erityisesti tämä ilmenee ministeriön kriminaalipoliittisen osaston suunnittelu ja ohjaus-toimien ulottumisessa pieniin yksityiskohtiin, joiden toimeenpanosta huolehtivat lopulta neljän organisaatioportaan päässä vasta vankilat. Samaa ilmiötä on havaittavissa myös Risen toimissa. Molemmilta osin kyse lienee VAHO:n ajoilta jääneestä perinnöstä.

Selvitysmiehen roolissa ja kapasiteetilla organisaatiosuunnittelua ei voida viedä kovin pitkälle, mutta muutaman suunnitteluperiaatteen samoin kuin uusien roolien ytimen voin ehdottaa:

- Roolien kirkastaminen etenee ylhäältä alas ja se vaatii yhteistä suunnittelua eri tasojen kesken.

- Tasojen olisi hyvä löytää osuutensa ydintehtävä ja siihen tulisi pyrkiä keskittymään.
- Delegointi olisi hyvä saada viedyksi mahdollisimman pitkälle.
- Ylempien organisaatiotasojen toiminnan luonne olisi hyvä saada vähemmän määräileväksi, valvovaksi ja tarkastavaksi ja enemmän edellytyksiä luovaksi, kehittäväksi ja koordinoivaksi.
- Vaikeasti saatavilla oleva erityisosaaminen kannattaa keskittää ja asiakastoiminta hajauttaa.

Ehdotan suunnittelun lähtökohdiksi seuraavia roolijakoja:

- Kriminaalipoliittinen osasto keskittyy ministeriötehtävään, jossa ytimenä ovat:
 - o Kriminaalipolitiikan strateginen kehittäminen
 - o Toimialan lainvalmistelu
 - o Toimialan voimavarojen varmistaminen
 - o Osaston alaisten virastojen tulohjaus
 - o Toimialan organisaatioiden vaikuttavuuden arviointi

- Rikosseuraamusvirasto keskittyy ydintehtävään, jossa keskeistä on:
 - o Rangaistusten täytäntöönpanon jatkuva parantaminen
 - vaikuttavuuden parantaminen, tutkimus, kehitys
 - fyysisen ja teknisen infrastruktuurin kehittäminen
 - taloudellisuuden ja tuottavuuden parantaminen
 - o Strateginen henkilöstösuunnittelu
 - johtajakehitys
 - osaamisen ylläpito ja kehitys
 - työmarkkinatoiminta
 - o Keskitetyt palvelut
 - terveydenhuolto
 - juridiset palvelut
 - talouspalvelut
 - kiinteistöpalvelut
 - o Alueyksiköiden tulohjaus
 - kysyntä
 - resurssit
 - vaikuttavuus

- Alueyksiköt keskittyvät ydintehtäväänsä, jossa keskeistä on:
 - o Sijoittajatoiminta
 - o Resurssien ylläpito, hallintopalvelut
 - o Täytäntöönpanon organisointi
 - o Tietotuotanto

- Vankilat, avovankilat ja paikallisyksiköt keskittyvät
 - o Asiakaspalveluun

Ehdotus 15. Tehtävien delegointi KPO:lta Riselle

Vankeinhoitoalalle näyttää olevan tyypillistä varsin korkean säädöstason käyttäminen. Sille on ymmärrettävä syynsä kaikessa, mikä koskee julkisen viranomaisen oikeutta käyttää pakkovaltaa suhteessa kansalaisiin. Vankien ja viranomaisten välillä oikeusturvasyistä on normit usein annettava lain tasolla. Ilmeisesti tästä syystä ja ehkä myös entisen Vahon peruja ovat monet muutkin tehtävät jääneet korkean organisaatiotason hoidettaviksi, vaikka itse asian puolesta ne olisivatkin yleisiä organisointiperiaatteita soveltaen enemmän virastolle kuuluvia.

Tällaisia delegoitavia tehtäviä ovat esimerkiksi sellaiset tehtävät, jotka rajoittavat Rikosseuraamusviraston omaa resurssivaltaa ja organisaatiovaltaa. Tarvittavaa resurssivaltaa ministeriö voi käyttää taloussuunnitteluprosessin puitteissa. Riselle delegoitavia tehtäviä ovat myös kehittämistehtävät, jotka koskevat puhtaasti Risen sisäisiä toimintoja ja niistä etenkin ne, joiden toimeenpano jo nykysäädöksin olisi Risen toimivallassa.

Esitän, että Rikosseuraamusviraston ja sen alaisen hallinnon virkamiehiä koskeva nimittämis-toimivalta siirretään kokonaisuudessaan ministeriöltä Rikosseuraamusvirastolle. Esitän myös, että Rikosseuraamusviraston työjärjestyksen vahvistaminen siirretään ministeriöltä virastolle. Edelleen esitän, että ministeriö pidättäytyy ottamasta kantaa rikosseuraamusviraston tai sen alaisen hallinnon tehtävärakenteisiin, virkanimiin, toimenkuviin, työaika-järjestelyihin ja muihin viraston sisäisen työnjohto-oikeuden piiriin kuuluviin asioihin, ellei niitä oikeusturvasyistä ole tarpeen säädellä asetuksen tai lain nojalla.

Edelleen esitän, että sen tapaiset kehittämisselvitykset kuin esimerkiksi vankiloiden ruoka-huollon toteutus, olisi syytä jättää Rikosseuraamusviraston tehtäväksi.

Tulosohjauksessa ministeriön olisi hyvä keskittyä rikosseuraamusvirastolle asetettavien vaikuttavuustavoitteiden, taloudellisuustavoitteiden ja tuottavuustavoitteiden määrittelyyn ja niiden kuvaamiseen ja mittaamiseen liittyvien kehityslinjojen esittämiseen. Tulosohjauksen käyttäminen käskyvälineenä, niin että Riselle strategoiden sijasta annetaan yksittäisiä tehtävämääräyksiä, ei ole tulosohjauksen periaatteiden mukaista. Tarkkaan ottaen hallinto-juridiikan mukaan ministeriöllä ei ole toimivaltaa antaa Riselle määräystä asiassa, joka säädösten mukaan on Risen päätettävä. Ylemmän viranomaisen yleinen ohjausoikeus ulottuu vain yleisen tason ohjaukseen. Jos ministeriö näkee välttämättömäksi määrätä Rise teke-mään jotain, on toimivalta tähän löydettävä nimenomaisesta hallintosäädöksessä olevasta valtuutuksesta. Nippelihjaus ei ole tätä päivää.

Tulosohjauksen keskeinen ajatus on siinä, että ohjattavalla yksiköllä on vastuu tekemistensä vaikutuksista eli tuloksista ja jotta se voisi vastuunsa kantaa sillä on oltava mahdollisuus valita keinot, joilla tulos aikaansaadaan. Tärkeätä on nimenomaan voimavarojen yhdistelmien optimointi. Niihin kuuluvat mm. toimintaorganisaatio ja henkilöresurssit. Jos ohjaava organi-saatio määrittää voimavarat ja keinot sekä määrää yksityiskohdittain toimenpiteet, on onnis-tumisen ja epäonnistumisen vastuu ohjaavalla eikä ohjattavalla organisaatiolla. Tällöin kuu-luisi puhua panos- eikä tulosohjauksesta. Tulosohjauksessa toimien saadaan voimavarat yleensä taloudellisempaan käyttöön. Se myös motivoi toimijoita paremmin.

Tehtävien delegointi ministeriöstä Rikosseuraamusvirastolle mahdollistaa 1 – 3 htv:n siirron keskusvirastoon. Toteutusvastuu KPO:n ylijohtajalla.

Ehdotus 16. RISEN organisaatorakenteen selkiyttäminen

Rikosseuraamusvirasto perustettiin oikeusministeriön vankeinhoito-osaston osista, vankeinhoitolaitoksen kenttäorganisaatiosta sekä entisen kriminaalihuoltoyhdistyksen toiminnoista. Tarkoitus oli muodostaa yksi organisaatio, joka ministeriön ohjauksessa huolehtii muiden kuin sakkorangaistusten täytäntöönpanosta. Kriminaalihuoltoyhdistys toi sosiaalista osaamista, tukea ja auttamista, vankeinhoitolaitos täytäntöönpanoa ja turvallisuusosaamista. Tarkoitus jäi kuitenkin vain idean asteelle, sillä organisaatiosäädökset kirjoitettiin tavanomaisesta säädösjärjestyksestä poiketen siten, että viraston sisäiset rakenteet ja päätösvaltuudet kirjoitettiin varsin yksityiskohtaisella tarkkuudella lakiin. Tarkalla kirjoittamisella sementoitiin erityisesti uuden kriminaalihuoltolaitoksen erillisyyks muusta organisaatiosta. Tähän johtaneet pykälät eivät sisällyneet hallituksen esitykseen, vaan ne lisättiin lakiin asianomaisten toimihenkilöiden kuulemisen jälkeen lakivaliokunnassa.

Vankeinhoitolaitoksen ja kriminaalihuoltolaitoksen erillisyyks ei ole lieventynyt organisaation viiden elinvuoden aikana, vaan viime kuukausina se on päinvastoin hieman jyrkentynyt. Erillisyydestä aiheutuu useita haittoja. Se estää ja hidastaa toiminnan vaikuttavuuden ja tuottavuuden parantamista. Virkamiesten henkistä energiaa kuluu reviirirajan vahtimiseen ja resursseja tuhlaantuu.

Ehdotan, että Risen sisäinen organisaatio suunnitellaan uudelleen siten, että

- pääjohtaja johtaa kaikkia sektoreita yhtäläisesti
- on vain yksi johtoryhmä
- on vain yksi integroitu suunnittelu- ja seurantajärjestelmä
- on vain yksi ohjaussuhde ministeriöön
- Rikosseuraamusalan koulutuskeskus toimii Risen yhteydessä
- alueiden toiminnanohjaus on yhdistetty yhteen yksikköön
- aluejohtajat raportoivat pääjohtajalle
- kaikkien toimintamuotojen ydinasiantuntemus on Risessä Helsingissä
- ydinasiantuntemukseen kytketään tutkimus- ja kehittäminen, ml vaikuttavuus
- määrärahat ovat tiliviraston yhteisiä eivätkä sektorikohtaisia
- hallinnon rutiinit delegoidaan alueille ja hallintojohto keskittyy strategiaan ja talouteen.

Täytäntöönpanovastuu kriminaalipoliittisen osaston päälliköllä ja Risen pääjohtajalla. Valmistelun aloitus ja täsmennetty ehdotus 2007. Vaatii useita lainmuutoksia. Toteutus 2008-2009. Säästöodotus 10 – 15 htv ja 500 000- 1000 000 €/vuosi.

Ehdotus 17. Alueorganisaation selkiyttäminen

Ennen 1.10.2006 voimaantullutta vankeuslakia johtajien ja apulaisjohtajien virkoja oli Risen hallintojohtajan ilmoituksen mukaan yhteensä 65 (liite 16). Muutoksen jälkeen vastaava luku

on 93. Uusia johtajan virkoja on yhteensä viisitoista. Suuressa osassa tapauksista on kysymys nimikkeen muutoksesta. En havaitse vankeinhoidon vaikuttavuudessa enkä toiminnan laadussa paranevia vaikutuksia näiden järjestelyjen johdosta. Sitä vastoin hallinnolliset kustannukset lisääntyvät ja toimintarakenne kangistuu. Kun lähityötä tekevistä henkilöstöstä on rahoituksen niukkuuden johdosta kova puute, on byrokraattisen rakenteen paisuttaminen herättänyt huomattavaa ja oikeutettua tyytymättömyyttä asiakastyötä tekevän henkilöstön piirissä. Tämänlaatuinen yliorganisointi ja korkeat virkanimet vievät uskottavuutta toiminnan parantamispyrkimyksiltä.

Kriminaalihuoltolaitoksella on johdettavanaan 15 aluetoimistoa ja vankeinhoitolaitoksella viisi aluevankilaa ja niiden osina 26 vankilaa tai uuden kielenkäytön mukaan aluevankilan ”osastoa.” Vankeinhoitolaitoksella ei ole paikallisorganisaatiota. Synergiaa näiden yksiköiden välillä olisi riski- ja tarvearvioiden tekemisessä, rangaistusajan suunnitelmien tekemisessä ja sijoittamisen suunnittelussa, vankien koevapauden ja ehdollisen tuomion saaneiden valvonnassa ja tuessa sekä vapautuvien vankien tueksi järjestettävissä toimenpiteissä.

Ennen vankeuslakia monin paikoin laitosten välillä oli yhteistoimintaa ja henkilötasolla ”naapurina autettiin”. Vankeuslain tultua voimaan yhteistyö Vankeinhoitolaitoksen kanssa on vähentynyt.

Esitän, että kaikki Risen alaiset yksiköt mukaanlukien KHL:n aluetoimistot ryhmitettäisiin alueittain aluevankiloiden johtajien vastuulle. Järjestely tarvitaan hallinnollisten kustannusten säästämiseksi ja osaamisen paremmaksi hyödyntämiseksi sekä sen välttämiseksi, ettei vankeinhoitolaitos joutuisi luomaan rinnakkaista paikallisorganisaatiota koevapauden valvontaa varten.

Aluevankiloiden johtaja- ja päällikköpitoisista virkanimistä helposti seuraa, että vuosien varrella päälliköille syntyy tarvetta kasvattaa ympärilleen esikuntaa. Sen välttämiseksi esitän, että aluevankiloiden toimintatilat sijoitettaisiin kaikilta osin alueen jonkin vankilan yhteyteen ja aluevankila keskittyisi toiminnassaan sijoittajayksikön toimintaan ja vankeusprosessin ohjaukseen. Täytäntöönpanoyksikön toiminta olisi parasta hajauttaa tapahtuvaksi käytännössä vankiloissa, vaikkakin alueyksikön täytäntöönpanopäällikön johdolla. Näin vältettäisiin erillisten täytäntöönpanoyhdyshenkilövakanssien muodostaminen vankiloihin.

Rutiininomaiseen vakanssihallintoon kuuluvaa työtä virkajärjestelyineen ja virkojen siirtelyineen voitaisiin keventää lähtemällä siitä, että virkoja perustetaan ja lakkautetaan helposti rekrytointitarpeiden ja liikkuvuuden mukaan. Toimivalta tulee delegoida riittävän alas.

Vankiloiden toimintaohjelmien kehityksen on syytä olla valtakunnallista ja siksi Risessä hoidettavaa. Myös kiinteistöhallinnossa on valtakunnallisesti hoidettavia kaikille yhteisiä asioita ja niiden hoidon on syytä olla Risessä eikä aluevankiloissa.

Toteutus 2008. Täytäntöönpanovastuu pääjohtajalla, KHL:n ylläjohtajalla ja vankeinhoitojohtajalla. Säästöodotus 300 000 €/vuosi.

Ehdotus 18. Vankiloiden hallintorakenteen keventäminen

Vankeuslain uudistuksen yhteydessä entiset työsiirtolat ja minivankilat asetettiin hallinnollisesti samaan asemaan kuin suuret suljetut vankilat. Pienessä avolaitoksessa voi olla alle 20 työntekijää, kun suuressa suljetussa voi olla kolmattasataa työntekijää. Kun työsiirtolat muuttivat avovankiloiksi, niiden päälliköt muutettiin viroiltaan johtajiksi. Hallinnollisin päätöksiin määrättiin kaikkien vankiloiden johtorakenteeksi vankilanjohtajalle kaksi apulaisjohtajaa, joista toinen vastaa turvallisuudesta ja toinen vankien yhteiskuntakelpoisuutta edistävästä toiminnasta.

Ehdotan, että pienten avovankiloiden osalta luovutaan moniportaisesta johtajistosta. Käsitykseni mukaan aluejohtajat voivat kukin alueellaan suunnitella tarkoituksenmukaisen johto-organisaation alaisiinsa vankiloihin. Taloudelliset reunaehdot tulee Risen antaa.

Säästöodotus 200 000 €.

Ehdotus 19. Tulohajauksen uudistaminen rikosseuraamusalalla

1. OM / RISE

Ministeriön ja Risen välistä suhdetta käsiteltiin jo ehdotuksien 14 - 16 kohdalla. Ministeriön ja Risen välisen ohjauksen ytimenä olisi hyvä olla rangaistusten täytäntöönpanon vaikuttavuudelle asetettavat tavoitteet. Vaikuttavuus voisi tarkoittaa sekä yhteiskunnallista vaikuttavuutta että ns. asiakasvaikuttavuutta.

Tulossopimuksessa saisi olla usean vuoden aikajänteelle asetettuja tavoitetiljoja, kehitysvaiheita, jotka ovat tarpeen tavoitetilan saavuttamiseksi, yhden vuoden täsmälliset tavoitteet, tavoitteiden saavuttamisen arvioinnissa käytettävät perusteet ja sovellettavat mittaustavat sekä voimavarat. Eduksi olisi, jos voitaisiin kussakin asiakokonaisuudessa sopia aina vaikutus, lopputulos tai olotila, joka on saavutettava, ja vastaavasti voitaisiin välttää sopimasta tekemisiä tai yksittäisiä tehtäviä.

Raportointivälinä pidän nykyistä puolivuotisraportointia liian harvana. Suosittelen kolmannesvuosisraportointia. Se mahdollistaa ministeriölle reagoinnin ennen kesälomia, jos jokin vuoden alussa sovittu toimintalinja ei ole käynnistynyt tai on osoittautunut alun alkaen lähtevän suuntaan, jota ei tavoiteltu. Syksyllä lomien jälkeen tuleva 2/3 raportti antaa selkeän havainnon ja mahdollisuuden tarkempaan ennakkointiin loppuvuoden toteutumasta, mutta silti vielä on mahdollisuus reagoida niin, että vaikutukset voivat näkyä saman vuoden aikana.

Tulossopimuksen tulee olla aito kaksipuolinen sopimus, jossa molemmat osapuolet vakavasti sitoutuvat yhteisen tahtotilan toteuttamiseen ja tukevat kumpikin sitä niillä toimilla, jotka käytävissä ovat. Näin ollen myös Risellä on oikeus odottaa, että ministeriö sitoutuu osuuteensa ja tekee sen, mistä on sovittu. Toisen osapuolen laiminlyönti tarjoaa toisellekin osapuolelle perusteen puutteelliselle toiminnalle.

Tulosneuvottelu voisi olla kaksivaiheinen niin, että kumpikin organisaatio valmistautuu sisäisesti neuvotteluun muodostaen organisaation yhteisen tahtotilan. Sen jälkeen linjavastuiset substanssivirkamiehet kummastakin organisaatiosta käyvät alustavat neuvottelut. Niissä epäselviksi tai erimielisiksi jäävät asiat neuvoteltaisiin johtavien virkamiesten, eli kansliapäällikön ja pääjohtajan kesken. Sopimuksen allekirjoittajiksi suositan ministeriä ja kansliapäällikköä sekä pääjohtajaa ja hallintojohtajaa.

2. RISE / Aluevankila

Kun kukin aluevankila pääsääntöisesti vastaa koko rangaistusprosessista kunkin alueeltaan olevan tuomitun kohdalla, voidaan tulosohjauksen ydinsisältönä myös keskusviraston ja alueen välillä pitää tavoiteltavaa vaikuttavuutta, rangaistusprosessin ominaisuuksia, toimintaorganisaation ominaisuuksia, resurssien ominaisuuksia sekä tukitoimintoja. Vaikuttavuudessa olisi keskityttävä asiakasvaikuttavuuteen, sillä juuri siihen ja ehkä lopulta vain siihen aluevankila voi toiminnallaan vaikuttaa. Asiakasvaikuttavuudella tarkoitan tällöin rangaistusprosessin aikana aikaansaatuja muutoksia rangaistuksen kohteissa sekä poikkeamatietoja tavoiteprosessista.

Koska rikosseuraamusalan keskeisin ongelma tällä hetkellä liittyy henkilöstöön, on henkilöstöjohtamisen taso otettava tulosohjauksessa erityisen huomion kohteeksi. Sen on syytä olla ehkä parikin vuotta itse rangaistusprosessiakin tärkeämmällä prioriteetilla. Siten tärkeimpänä aluejohtajien onnistumisen arviointikriteerinä on pidettävä henkilöstöjohtamisen kehittämisessä onnistumista. Onnistumista on ehdottomasti kuvattava päteillä tunnusluvuilla. Henkilöstöjohtamisen mittaamiseksi on saatavilla asiantuntevaa apua alan konsulteilta sekä mm. Valtiokonttorilta.

Kun aluevankilaa ohjataan ja sen onnistumista arvioidaan vaikuttavuuskriteerein, voidaan yksittäisten toimintaohjelmien määrittäminen jättää ohjaussisällöstä pois. Tällöin aluevankila saa ja sen täytyy itse valita, mitä toimintaohjelmia se kussakin tilanteessa ja kunkin vangin tai rangaistavan osalta käyttää. Eihän ole väliä kuinka monta päihdeohjelmapäivää jokin vankila saa toteutetuksi, mutta mitä tärkeintä olisi, että mahdollisimman moni päihderiippuvaisena vankilaan tullut henkilö lähtisi sieltä siviiliin riippuvuudestaan vapautuneena.

Nykyinen toimintamalli, jossa tulossopimuksella sovitaan toimintoihin osallistumisprosentteja ja toimintapäivien lukumääriä, on omiaan ylläpitämään näennäistoimintaa, jossa tyydytään tilastollisten vaatimusten täyttämiseen, mutta ei kanneta huolta ”toiminnallisen investoinnin” kannattavuudesta eli siitä, mitä sillä saadaan aikaan. Esimerkkinä tällaisesta käy varsin hyvin juuri päihdeohjelmatoiminta. Olen koettanut Rikosseuraamisvirastosta saada käyttööni tutkimuksellista näyttöä päihdeohjelmien vaikuttavuudesta, mutta saanto on vähäinen. Näytön puuttuessa arvelen, että päihdetoiminta on uskomuksenvaraista.

Uudella tulosohjauksen sopimuskäytännöllä toimimattomat ohjelmat todennäköisesti jäävät vähitellen pois käytöstä ja tilalle valikoituu paremmin toimivia malleja. Tämä asetelma motivoi myös Risen teettämään vaikuttavuustutkimuksia ja jatkuvasti parantamaan ohjelma-konsepteja, joita aluevankilat voivat soveltaa toiminnassaan. Aluevankiloiden keskinäinen vertailukin saa enemmän sisältöä, kun onnistuminen arvioidaan vaikuttavuuden kautta.

Menettely tukee myös johtajapotentialin kehittämistä.

Tarkoituksenmukainen raportointiväli edellyttää pohtimista ja sopimista tahojen välillä. Näkisin, että kannattaisi tavoitella kaksijakoista raportointia. Suorite- ja kustannusraportointi voisi olla jopa kuukausipohjainen ja raportti voitaisiin tuottaa varsin mallinnettuna suoraan tietojärjestelmistä. Mahdollinen kehitysaskelaita tai hankkeita kuvaava raportointi voisi olla samassa rytmissä kuin OM/Rise-raportointi. Vaikuttavuuden raportointi vaatii eri suunnittelun, johon selvitysmiehenä minulla ei tässä aikataulussa ole mahdollisuuksia.

Tulossopimuksen valmistelu voisi alkaa toimintalinjoittain ja lopullinen sopimus pitäisi olla pääjohtajan ja hallintojohtajan ja toisaalta aluejohtajan ja hallintopäällikön allekirjoittama.

3. Aluevankila / vankila tai vastaava paikallisyksikkö

Kun on korostettava aluevankilan vastuuta rangaistusprosessin kulusta ja alueen resurssihallinnosta, ei alueyksikön ja paikallisyksikön välille tarvita sen laatuista tulossopimista kuin edellä muiden tasojen kohdalla on esitetty. Tällä sopimisvälillä kannattaisi keskittyä toimintavolyymeihin, kustannuksiin, resursseihin ja toimintaa parantaviin kehityshankkeisiin. Paikallisyksikön tulisi voida mahdollisimman vapaana hallinnollisista tehtävistä keskittyä täytäntöönpanotehtäviin. Alueyksikön tulisi huolehtia paikallisyksikön toimintaedellytysten jatkuvasta turvaamisesta.

Tällä raportointivälillä näkisin aiheelliseksi jättää osapuolille suuren suunnittelu- ja sopimisvapauden. Ohjauksen luonne on epämuodollisempi ja määrämuotoja tarvitaan vähemmän. Henkilöstöjohtaminen on joka tapauksessa keskeistä kehitettävää ja arvioitavaa ainesta tässäkin ohjaussuhteessa. Henkilöstön ylivoimainen valtaenemmistö työskentelee vankiloissa ja johtamisen onnistuminen juuri siellä vaikuttaa voimakkaimmin koko rikosseuraamusalan onnistumiseen.

4. 4. Johtamisjärjestelmä ja johdon tuki

Johtamisjärjestelmä koostuu useista osista. Ne ovat

- suunnittelu- ja seurantajärjestelmä,
- tulosohjausjärjestelmä,
- hankehallintojärjestelmä,
- arviointi- ja kehityskeskustelumenettely,
- päätöksentekojärjestelmä
- sisäisen tarkastuksen ja valvonnan järjestelmä.

Koko johtamisjärjestelmä ja kaikki sen elementit tarvitsevat tukijärjestelmiä ja niiden tuottamia tietoja. Tukijärjestelmiä ovat taloushallinto, henkilöstöhallinto, tietohallinto ja kiinteistöhallinto

Ehdotus 20. Taloushallinnon parantaminen

Oikeusministeriön sisäisen tarkastuksen raportissa Rikosseuraamusviraston taloushallinto on tullut suurin piirtein arvioiduksi. Tarkastuskertomus on tämän selvitysraportin liitteenä (liite 2) ja se sisältää joukon toimenpidesuosituksia. Pidän niitä lähes kaikilta osin asianmukaisina enkä sen johdosta toista niitä tässä.

Taloushallinnon kokonaisuudesta on syytä tuoda esiin, että se ei selvästikään ole ollut viraston mielenkiinnon kohteena. Tätä pidän välttämättömimpänä ja kiireellisimpänä parantamisalueena koko Rikosseuraamusvirastossa. Ilman osaavan taloushallinnon tietotuotantoa muuttuu johtaminen arvionvaraiseksi mutu-johtamiseksi. Kun kovat faktat ovat puuttuneet johtamisen taustalta, on arvelujen ja uskomusten varaiselle mielipiteenmuodostukselle ollut vahva kasvualusta.

Taloushallinnon puutteellisuus ja siihen kohdistunut vähäinen mielenkiinto ovat osaltaan olleet karkottamassa talousammattilaisia virastosta. Alan henkilöstön vaihtuvuus on ollut hälyttävän korkea eikä siihen ole virastossa tehokkaasti puututtu. Rikosseuraamusviraston johdon käytettävissä ei kuluvana vuonna ole ollut ainuttakaan kustannusraporttia, vaikka sellainen tarvittaisiin välttämättä joka kuukausi. Tämä puute lienee johtunut sekä oikeusministeriön palvelukeskuksen heikosta toimintakyvystä että käytössä olleiden maksuliike- ja kirjanpitojärjestelmien kaatuneena olemisesta, mutta olipa syy missä hyvänsä tällaiseen tilanteeseen ei missään tapauksessa olisi saanut tyytyä. Elleivät tiedot tule automaattisesti, ne on tuotettava vaikka käsin. Ellei navigaattori toimi, on kaivettava merikortti, kompassi ja sekstantti esiin.

Valtiokonttorin kaikkia tilivirastoja velvoittavien määräysten mukaan virastojen tiliohjesäännöt piti uusien tiettyjen lainmuutosten johdosta 31.12.2005 mennessä. Tiliohjesäännössä määritetään viraston taloudenpidolle välttämättömiä valtuuksia ja vastuita. Ohjesäännön puuttuessa vastuut ovat epäselviä. Rikosseuraamusviraston uusittu taloussääntö valmistui selvitystyön viime vaiheessa, 7.12.2006.

Oikeusministeriön palvelukeskuksen aloitettua toimintansa oli tarkoituksena, että sen ja asiakasvirastojen, mm. Rikosseuraamusviraston, välille solmitaan palvelusopimus, jossa osapuolten tehtävät, oikeudet ja velvollisuudet määritetään. Palvelusopimus sisältää yhteisen menettelyn mm. toiminnallisten ongelmien ilmaantuessa. Rikosseuraamusvirastolle ei tietämäni mukaan vielä ole palvelusopimusta palvelukeskuksen kanssa, vaikka oikeusministeriön johtamassa valmisteluryhmässä mallisopimus saatiin valmiiksi jo edellisenä vuonna. Palvelun toiminnallisiin ongelmiin ei ole tehokkaasti reagoitu ja osapuolten väliset toimintasuhteet ovat vieläkin osin epäselvät.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pariin kertaan antanut tarkastuskertomuksessaan vakavana pidettävän huomautuksen Rikosseuraamusviraston taloushallinnon puutteille erityisesti kustannuslaskennan osalta (liite 17).

Rikosseuraamushallinto poikkeaa useimmista valtakunnallisista valtion organisaatioista taloushallintonsa järjestämisessä erityisesti yhdessä suhteessa. Täällä ei ole tehty toimintasuunnitelmia ja niihin sidottuja budjetteja keskusvirastoa alemmilla organisaatiotasoilla, vaan

toimintamallina on ollut menoarviossa saatujen määrärahojen jako vankiloille ja muille yksiköille.

Esitän, että suunnittelujärjestelmä vietäisiin alas asti niin, että jokainen vankila ja paikallis-yksikkö tekisi vuosittain itselleen toimintasuunnitelman ja siihen sidotun budjetin. Koko viraston budjetti syntyisi alhaalta ylös summaten ja priorisoiden. Tämä synnyttäisi automaattisesti vastuullisempaa menotaloutta ja sitä kautta taloudellisempaa toimintaa.

Määrärahojen jakomenettelyssä osa vankiloiden toimintaohjelmista rahoitetaan vankiloille vuosittain jaettavalla määrärahalla ja osa taas erikseen ohjelmakohtaisesti jaettuna. Tätä en pidä tarkoituksenmukaisena, vaan nähdäkseni on syytä korostaa aluevankilan kokonaisvastuuta kaikesta toiminnastaan ja tämän vuoksi sille on annettava valinnanvapautta tarkoituksenmukaisimpien toimintamuotojen valintaan omin päätöksin ja omien määrärahojen puitteissa. Siksi toimintamääräraha tulee jakaa aluevankiloille kaikkien toimintamuotojen osalta. Ilman tätä valinnan mahdollisuutta aluevankilan tulosvastuu menettää sisältöään ja muuttuu näennäiseksi.

Taloushallinnon parantaminen edellyttää lisäpanostamista hyvään laskentatoimen asiantuntijuuteen. Alan avainhenkilöiden palvelussuhteen ehtojen kilpailukykyisyydestä on syytä pitää erityistä huolta. Taloushallinnon uudelleensuunnittelu on syytä tehdä yhteistyössä Valtiokonttorin asiantuntijoiden kanssa ja valtionhallinnon parhaita käytäntöjä soveltaen.

Toteutus 2007 talvella. Panostus 70 000 €/vuosi. Hyötyodotus johdon laskentatoimen aikaansaamisen kautta johtamisen paranemisessa koko organisaatiossa. Toteutusvastuu hallintojohtajalla.

Ehdotus 21. Henkilöstöhallinnon uudistaminen

Oikeusministeriön hallinnonalan parin viime vuoden suuret hallinnolliset ja organisatoriset muutokset ja Rikosseuraamusviraston oma organisaatiomuutos, ovat tuoneet viraston henkilöstöhallinnolle ankaria haasteita. Paineita ovat lisänneet myös valtion uuden palkkausjärjestelmän käyttöönotto ja lukuisat tietojärjestelmien uusimiset. Hallintoteknisesti henkilöstöhallinnon toiminta on ollut lainsäädännön ja vakiintuneiden toimintakäytäntöjen mukaista. Sisällöllisesti useimmat muutokset ovat kuitenkin jättäneet toivomisen varaa ja henkilöstön keskuudessa kaikilla tasoilla vallitsee näkyvästi ilmenevää tyytymättömyyttä.

Muutosjohtaminen on erityisen vaikeata usean samanaikaisen muutoksen edetessä. Muutosjohtaminen ei ole yksin henkilöstöhallinnon vastuulla, vaan päinvastoin koko johdon vastuulla. Talon johtamiskulttuurista vastaa pääjohtaja, mutta johtamisen asiantuntijuutta ja erityisesti henkilöstöjohtamisen asiantuntijuutta hänellä on perusteet odottaa saavansa hallintojohtajalta.

Rikosseuraamusviraston ja vankeinhoitolaitoksen henkilöstöjohtamisen tila ei ole kehuttava. Henkilöstöbarometrin vastausprosentit vaihtelevat etupäässä 20:n ja 50:n välillä, kun muualla valtionhallinnossa tavanomainen prosentti on yli 60 ja hyvin hoidetuissa yksiköissä yli 80. Alan

henkilöstöltä saamissani viesteissä kuvattiin laajasti puutteellista yhteistoimintaa, avoimen keskustelun tukahduttamista, kritiikkiä esittäneiden virkamiesten uhkaamisia ja rankaisemisia, epäpätevien henkilöiden nimittämisiä vastuullisiin tehtäviin, byrokraattisia organisoitiratkaisuja ja yli kaiken henkilöstöresurssien jakamista läpinäkymättömin ja epätasa-puolisin perustein. Vastapainoksi on todettava, että henkilöstöbarometrissa saadut vastaukset kuvaavat yleisen tyytyväisyyden olevan valtionhallinnon keskimääräistä tasoa ja osin parempikin.

Saamieni viestien kuvaamat epäkohdat ovat varmasti ääri-ilmiöitä eikä ole syytä olettaa, että niiden mukainen tilanne vallitsee koko organisaatiossa. Kaikki viestit olen kuitenkin saanut allekirjoitettuna ja nimeltä tunnistettavissa olevilta virkamiehiltä. Siksi niihin on suhtauduttava vakavasti, vaikkei yksittäisiä väitteitä ole miltään osin perusteita yleistää.

Epäoikeudenmukaisena koetun johtamisen yksi ja ilmeisen yleinen tyyppitilanne on johtamattomuus, joka ilmenee yhteisten pelisääntöjen rikkojien toiminnan katsomista läpi sormien. Epäoikeudenmukaisuuden kokeminen kuormittaa merkittävästi henkilöstön valta-enemmistöä, joka koettaa osaltaan ylläpitää korkeaa työmoraalia ja tekee poissaolijoidenkin työt.

Myös ylitöiden runsas teettäminen liittyy epäpätevään johtamiseen. Osa siitä selittynee joidenkin virkamiesten suurella omaehtoisella ylityöhalukkuudella ansioiden kohottamiseksi, mutta sekin ilmiönä liittyy puutteelliseen johtamiseen. Ylityön tekeminen ei ole kansalais-oikeus, vaan edellyttää aina välttämätöntä tarvetta ja esimiehen lupaa.

Rikosseuraamushallinnon organisaation uusi monitasoisuus aiheuttaa merkittävän muutoksen keskusviraston tehtäväsisällölle ja toiminnan luonteelle. Täytäntöönpanon johtotehtävä siihen kuuluvine resurssihallinnon juoksevien tehtävien laajamittaisine hoitoineen siirtyy keskusvirastosta aluevankiloille. Tällöin myös hallintoyksikkö lakkaa olemasta virkamies-oikeudellisesti painottunut hallintorutiinien pyörittäjä.

Keskusviraston uusi rooli on lähempänä kehittäjän, uudistajan, kouluttajan ja tutkimusten teettäjän roolia. Lähes kokonaan uusi tehtäväalue tulee vaikuttavuuden menetelmä-kehityksestä ja jatkuvasta toimintayksiköiden vaikuttavuuden arvioinnista. Aivan huono luonnehdinta ei ole, että Risestä tulee rikosseuraamusalan Stakes. Oikeuspoliittisesta tutkimuslaitoksesta tulee aikaisempaa tärkeämpi kumppani Riselle.

Uuden Risen hallintoyksikön tulee osata johtaa rikosseuraamusalan suunnittelu- ja seuranta-prosessia, sen tulee kyetä siinä luomaan edellytykset strategiapainotteiselle ohjausroolille, niveltää jatkuva vaikuttavuusanalyysi vuotuisen johtamisjärjestelmään ja tuottamaan itse pätevät tuottavuuden ja taloudellisuuden muutostiedot. Henkilöstöhallinnossa painottuvat osaamisen johtaminen, henkilöstöstrategia ja sen jalkauttaminen koko organisaatioon sekä työmarkkinatoiminta. Ylläpitävä palkkaushallinto siirtyy alueille.

Jo toteutuneiden muutosvaikeuksien aiheuttama luottamuspuola, Risen ja sen hallinnon roolin muutos sekä välttämättömyys nostaa henkilöjohtaminen, henkilöstöhallinto ja taloushallinto ammatillisesti nykyistä merkittävästi korkeammalle tasolle edellyttävät Risen hallintojohdon toimintaotteen muuttumista.

Esitän, että koko hallintoyksikön rooli ja toimintatavat rakennetaan uudelta pohjalta. Asia vaatii uutta resurssointia ja HR-osaamisen tason nostoa. Tämä lienee soveltuvinta suunnitella yhdessä koko Risen uudelleenorganisoinnin osana. Toimeenpanovastuu KPO:n ylläjohtajalla ja Risen pääjohtajalla. Aloitusvuosi 2007, tavoitteena sisällyttää muutokset vuoden 2009 menoarvioon.

Ehdotus 22. Tietohallinnon järjestäminen

Aikatauluni ei ole jättänyt tilaa perehtyä Rikosseuraamusviraston tietohallinnon toimintaan. Joitakin havaintoja olen silti tehnyt.

Koko oikeusministeriön hallinnonalan tietohallinto on keskitetty. Tällä on ilmeisesti tavoiteltu ammatillisuuden nostamista ja taloudellisuuden paranemista. Ratkaisu on yhtenä kehitysvaiheena varmasti perusteltu ja tuottanut tavoiteltuja hyötyjä. Yhtenäiset arkkitehtuurit, standardiratkaisut, suurella volyymilla kilpailutetut palveluhankinnat ja päällekkäisen työn välttäminen ovat nopeuttaneet kehitystä ja säästäneet kustannuksia.

Ammattimaisesta palveluyksiköstä huolimatta Rikosseuraamusviraston it-kustannukset ovat merkittävästi nousseet. Käyttämätöntä kehittämispotentiaalia tietotekniikka tarjoaa edelleen huomattavia määriä. Samojen tietojen siirtäminen digitaalisessa muodossa rikosvastuun täytäntöönpanoketjussa organisaatiosta toiseen ei vielä ole toteutunut ja rinnakkaiset, keskenään yhteensopimattomat järjestelmät KHL:n ja VHL:n välillä aiheuttavat resurssihukkaa.

Runsaasti käyttämätöntä kehittämispotentiaalia näyttää sisältyvän rikostutkinta-, syyttämisen-, haastamis-, tuomitsemis- ja täytäntöönpanoprosessien kaikille yhteisen tiedon siirtämisen ja säilyttämisen järjestämisessä. Asia on organisatorisesti ja teknisesti haastava, mutta hyödyt ovat suuret kaikille alan organisaatioille. Aihe ei mahdu enemmälti selvitykseni toimeksiantoon.

Tietohallinnon keskittäminen ja voimakas tukeutuminen palveluntuottajien järjestelmäkehitykseen saattavat olla eräs osasy syy it-kustannusten jatkuvaan nousuun. Esimerkiksi toiminnallisesti keskeisen vankitietojärjestelmän ylläpidolle ja kehittämiselle ei rikosseuraamusvirastosta enää löydy virkamiestä, jonka vastuulla olisi käyttäjien tarpeiden määrittely it-ammattilaisten systeemyön lähtökohdaksi. Esitän harkittavaksi, että rikosseuraamusalan omaa substanssia koskeville tietojärjestelmille asetettavat määritykset tehtäisiin rikosseuraamusvirastossa. Vaikka tietotekniikkakeskus on hallinnonalan oma, niin tilaaja-tuottajasuhteen roolijako on hyvä pitää mielessä siinäkin.

Risen oman tietohallinnon asiantuntemuksen puuttuessa kannattaisi kehitystarve arvioittaa pikaisesti ulkopuolisin voimin.

Panostus 70 000 €/vuosi. Toteutus 2008. Hyötyodotus tietohallintokustannusten nousun hillinnässä. Täytäntöönpanovastuu hallintojohtajalla.

Ehdotus 23. Hankehallinnon järjestäminen

Rikosseuraamusvirastossa ei ole määritelty menettelyä, toimivaltaa, päätöksentekoa eikä seurantakäytäntöä kehittämishankkeiden asettamiselle. Käytäntö näyttääkin olevan varsin kirjava ja monenlaisia kehitysryhmiä, projekteja, pilotteja ja kokeiluja on meneillään. Näin vapaamuotoiseen toimintatapaan liittyy huomattavasti riskejä. Tyypillinen riski on resurssien tuhlaantuminen. Kun projektiohjeistoa ei ole eikä projektityöskentelyn metodiikka ei ole käytössä muuttuu työskentely huonosti valmisteltujen, aikaa vievien ja venyvien työryhmäkokousten sarjaksi. Projektiseurannan puuttuessa ei vikasuuntaan kääntyvien projektien osalta tule eteen päätöstilanteita, joissa korjaavat päätökset tehtäisiin. Epäsystemaattisesti aloitettujen kokeiluhankkeiden rahoitus usein tulee oman organisaation ulkopuolelta, mistä helposti seuraa, että projektirahoitus päättyykin juuri ratkaisevalla hetkellä ennen lopullisten kokemusten tai hyötyjen saamista. Myös niin voi käydä, että jonkin alayksikön omin päätöksin toteuttama kokeiluhanke näyttäisi osoittavan uusien positiivisten vaikutusten saatavilla oloa, mutta tietoa ei osata tai haluta levittää koko organisaation yhteiseksi osaamiseksi.

Esitän, että Rikosseuraamusvirastossa eri toimintalinjoille

- (1.) määriteltäisiin vastuut kunkin asiantuntemusalueen kehittämisprosessille sekä
- (2.) käynnistettäisiin kehittämissuunnitelma hankeohjeiston aikaansaamiseksi.

Hankehallinto tulee kytkeä toimivaksi osaksi viraston johtamisjärjestelmää. Hankehallinnolle löytyy hyviä malleja ja kehittämistyössä kannattaa käyttää tässä asiassa kokenutta ja osaa-va konsulttia.

Käynnistys 2008, hankeohjeistus valmis sovellettavaksi 2009. Panostus 50 htkk omaa työtä ja 40 000 € konsulttikustannusta. Hyötyodotuksena kehitystoiminnan resurssisäättö, laadun paraneminen ja tulosten parempi hyödyntäminen. Toimeenpanovastuu hallintojohtajalla.

Ehdotus 24. Sisäisen tarkastuksen ja valvonnan järjestäminen

Valtioneuvoston controller-toiminto on ohjeistanut sisäisen valvonnan menettelyjä valtionhallintoon. Ne kytkeytyvät linjajohdon valvontatehtävään, riskien hallintaan ja sisäiseen tarkastukseen. Kaikille näille on valtionhallinnossa määritelty standardoidut toimintakäytännöt, joita eri organisaatiot voivat soveltaa oman tarpeensa ja tilanteensa mukaan.

Oikeusministeriön hallinnonalalla ja Rikosseuraamusvirastossa näihin toimintoihin on suunnattu voimavaroja niukasti. Ankara kustannuspaine huomioon ottaen tämä on ollut perusteltu toimintatapa. Valinta kuitenkin jättää avoimeksi sen mahdollisuuden, että järjestelmällisen riskienarvioinnin puuttuessa jokin yllättävä tapahtuma voi aikaansaada suuren taloudellisen tai toiminnallisen vahingon. Myös organisaation maineen heikkenemisen riski on syytä tunnistaa. Kiristyvässä työvoimakilpailussa tällä seikalla voi olla näkyvää huomattavampi merkitys.

Esitän, että hallinnon kiireellisimpien uudistusten päästyä hyvin liikkeelle myös sisäisen valvonnan toimintatapa nostetaan kehityskohteeksi ja sisäistä tarkastusta ja riskienhallintaa

varten palkataan ainakin yksi asiantuntija. Alalla voidaan myös ostaa palveluja, mutta näkisin, että Rikosseuraamusviraston toimialan vuoksi ainakin yksi hyvä asiantuntija on syytä pitää virkamiesorganisaatiossa.

Toteutus 2008-2009. Panostus 70 000 €/vuosi. Toimeenpanovastuu hallintojohtajalla. Hyötyodotus riskien paremmassa hallinnassa.

Ehdotus 25. Johtamiskäytäntöjen parantaminen

Alan monet ongelmat kytkeytyvät johtajuuden puutteeseen. Organisaatiosta löytyy sekä esimerkiksi kelpaavia johtamiskäytäntöjä että sellaisia, joissa kehittämispotentiaalia on vielä runsaasti käyttämättä. Vaikka tässä raportissa olen laajastikin käsitellyt organisaation toiminnallisia ongelmia ja esittänyt arvioita niiden syntyhistoriasta sekä syy- ja seuraussuhteista, niin korostan, että syyllisten etsimistä ei tarvita eivätkä mitkään pulmat johdu yhdestä syystä tai edes kytkeydy yhden virkamiehen tekemisiin. Niillä on usein organisaation historiaan, murrosvaiheisiin ja monien tekijöiden yhteisvaikutukseen perustuva selityksensä. Olen kuvannut ongelmatilanteita laajasti vain sen johdosta, että niiden todellisuus tulisi uskotuksi ja tarvittavat kehittämistoimet myös käytännössä pureutuisivat ja vaikuttaisivat asiakkaat kohtaavan virkamiehen arkitodellisuuteen. Vain sitä kautta kehittyy myös Rikosseuraamusalan koko organisaation toiminnan vaikuttavuus ja se on kaikkein tärkeintä.

Esitän, että Rikosseuraamusvirasto aloittaisi laajan johtamiskulttuurin kehittämishankkeen. Sen tavoitteena on voimauttaa organisaation koko henkilöjohtaminen niin, että

- johtamisessa vastuu ja toimivalta kohtaavat ja johtajat voivat kokea onnistuvansa työssään;
- koko henkilöstö voi työssään kokea tulevansa oikeudenmukaisesti, kiinnostuneesti ja asiakastyötä auttavasti johdetuksi.

Hyvä johtaminen tarvitsee hyvän viitekehyksen sekä jatkuvan tuen ja jatkuvan arvioinnin. Esitän, että viitekehykseksi otetaan Euroopan Laatupalkintokilpailussa ja Suomen Laatu-palkintokilpailussa sovellettava EFQM-laadunhallintamalli.

Henkilöjohtamisen parantaminen kannattaa aloittaa laajalla kaikkiin yksiköihin ulottuvalla toimintaohjelmalla. Tällöin ei ole kyse vain esimiesten ja johtajien työkäyttäytymiseen vaikuttamisesta. Työympäristö koostuu kaikista ja kaikkien toimintatavoille on merkitystä työviihtyvyyteen ja työhyvinvointiin. Kehittämishankkeeseen on tarpeen ottaa tämäntapaisiin suurten organisaatioiden työkultuurin kehittämisiin kokemusta hankkinut suuri suomalainen konsulttiorganisaatio kumppaniksi. Kun tavoiteltavana on mittaamiskelpoinen hyötyodotus, jonka suuruusluokka on miljoonia euroa vuodessa, on perusteltua suunnitella ohjelmalle 1-2:n kalenterivuoden pituutta ja hyväksyä sille kustannusarvio, jonka suuruusluokka on lähes miljoonan.

Raportin liitteenä (liite 18) on kuvattu näkökohtia ja mahdollisia moduuleja kehitysohjelman suunnittelun tueksi.

Toteutus 2007 -2008. Toimeenpanovastuu pääjohtajalla ja hallintojohtajalla. Panostus 900 000 euroa. Hyötyodotus 3 miljoonaa euroa neljän vuoden kuluttua aloituksesta. Vrt. ehdotus 8, sairauspoissaolojen vähentäminen.

Ehdotus 26. Ylimmän johdon tuen järjestäminen.

Johtajuuden keskeisiä elementtejä ovat erään määrittelyn mukaan

- Tähystäjä, joka näkee tulevaisuuden suunnat ja mahdollisuudet,
- Rakentaja, joka muodostaa henkilöistä yhteen toimivan organisaation ja saa sen sitoutumaan yhteisiin tavoitteisiin ja pelisääntöihin,
- Vuorovaikuttaja, joka on läsnä, kommunikoi, ymmärtää ja antaa palautetta,
- Tekijä, joka toteuttaa ja ohjaa organisaationsa tavoitteisiin, sekä
- Aito minä, joka on rehellinen ja luotettava ja joka panee itsensä likoon.

Johtamiskäytäntöjen kehittäminen edellyttää Rikosseuraamusviraston johdolta paljon ja tässä työssä ylin johto on kovin yksin.

Esitän, että viraston pääjohtajan avuksi otetaan käyttöön sellainen johdon tukitoiminta, jota ylimpien virkamiesten määräaikaistamishankkeessa valtiovarainministeriössä on suunniteltu.

Esitän oikeusministeriön harkittavaksi, olisiko valtionhallinnon organisaatiokehityksen valtavirrasta poiketen Rikosseuraamusviraston tilanteessa tarkoituksenmukaista asettaa virastolle johtokunta.

Toteutus 2007. Toimeenpanovastuu OM:n kansliapäälliköllä, KPO:n ylijohtajalla ja Risen pääjohtajalla. Panostus 15 000€/vuosi. Hyötyodotus kehityksen varmistumisessa ja riskien minimoimisessa.

Ehdotus 27. Palvelukeskuksen toimintakyvyn varmistaminen

Selvittäessäni rikosseuraamusviraston taloushallinnon ja henkilöstöhallinnon toimintaa olen useaan kertaan törmännyt toiminnallisiin ongelmiin, jotka liittyvät palvelukeskukseen. Toimeksiantoani ei kuitenkaan ole kuulunut eikä lyhyellä aikataululla olisi ollut mahdollista jatkaa selvitystyössä sitä haaraa.

Palvelukeskuksen toiminnassa näyttäisi joka tapauksessa olevan ongelmaisuuksia, jota ei voida pitää vain aloitusvaiheen kankeutena. Rikosseuraamusvirasto on monessa asiassaan täysin riippuvainen siitä, että myös palvelukeskuksessa toimitaan sovitulla tavalla. Onnistumisen varmistamiseksi suositan oikeusministeriön harkittavaksi erillisen ulkopuolisen arvioinnin toimeenpanemista palvelukeskuksen toiminnasta.

Ehdotus 28. Seuranta-arviointi

Tämä raportti sisältää joukon ehdotuksia, joiden toteutuksen aloittamisesta voidaan päättää nopeasti, mutta joiden loppuunvieminen voi kestää useita vuosia. Useat uudistukset ovat tekijöilleen raskaita toteuttaa ja ne kilpailevat voimavaroista monien uusien asioiden kanssa. Organisaatiokulttuurin kehittäminen on sinnikkyyttä, pitkäjänteisyyttä ja johdonmukaisuutta vaativaa työtä. Suunnittelussa on edettävä kokonaisuuksista osiin, mutta toteuttaminen voidaan tehdä vain osista kokonaisuuksiin. Siksi jokainen kehitysporras on perustettava nykytilalle ja nousuaskleet ovat pieniä ja juuri siksi pitkäjänteisyydestä ja johdonmukaisuudesta on kannettava huolta.

Esitän, että oikeusministeriö teettäisi Rikosseuraamusvirastosta ja sen alaisesta hallinnosta ulkoisen seuranta-arvion alkuvuonna 2008.

5. TOTEUTUKSEN VAIKUTUKSET

Kun kaikki edellä ehdottamani toiminnan taloudellisuuden parantamismahdollisuudet saadaan toteutetuksi, voidaan odottaa rikosseuraamusalan vuotuisen menotason laskevan yli kymmenellä miljoonalla eurolla. Nykylajuisessa toiminnassa tarvittavien virkojen määrä vähenee usealla kymmenellä. Kehityksen aikaansaamiseksi tarvitaan noin kahden miljoonan euron kehitysinvestointi. Tarvittava rahoitus saadaan vankiloiden työtoiminnan tuloista, jos ne ehdotukseni (ehdotus 4) mukaisesti ohjataan tulemaan Rikosseuraamusviraston käyttöön. Liitteenä (Liite 19) on koontitaulukko kaikista ehdotuksista sekä niiden vaikutuksista. Viimeisenä liitteenä (Liite 20) on lista tarvittavista säädösmuutoksista.

Esittämilläni toimenpiteillä vankeuslain reaalisesti saavutettavissa olevat tavoitteet voidaan toteuttaa valtioneuvoston vahvistaman menokehityksen puitteissa ja virastolla on edellytykset oman toimintansa vaikuttavuuden, taloudellisuuden ja tuottavuuden jatkuvaan parantamiseen.

6. RISKIARVIO

Tämän hetken päätöksentekotilanteen operatiiviset riskit ovat seuraavat:

1. Ehdotuksia ei hyväksytä, jolloin kriisiytyminen jatkuu. Valtiokonttorissa laadittu henkilöstöriskin negatiivinen skenaario alkaa toteutua, sairauspoissaolot vievät kasvavan osan toimintamenosta, vankilatoimintoja joudutaan lopettamaan ja vankilat palaavat säilytyslaitoksiksi.
2. Ehdotukset näennäisesti hyväksytään ja toteutushankkeita käynnistetään, mutta asian-

mukainen organisointi, resurssointi ja sitoutuminen todellisiin muutoksiin jää puuttelliseksi. Tuloksena toteutuu alkuinnostus, asiantuntijoiden voimakas kehitysponnistus, joka parissa vuodessa muuttuu kyyniseksi turhautuneisuudeksi ja asiantuntijapaoksi. Kenttä menettää uskonsa koskaan toteutuvaan muutokseen ja uusi kriisiytymiskierre alkaa.

3. Ehdotuksia ei hylätä eikä hyväksytä, vaan alkaa pitkälinen lausuntoprosessi, uudet työryhmät ja jatkuva selvittelytyö. Se kuluttaa päätöksentekokykyä ja parin vuoden kuluttua parhaat osaajat hylkäävät alan. Uusi kriisiytymiskierre alkaa.

Riskien hallintaratkaisuksi ehdotan, että rikosseuraamusalan johto nopeasti johdon keskinäisin keskusteluin arvioi ehdotukseni ja etsii yhteisen mielipiteen toteutustyön pohjaksi. Näin syntyvän kannanoton mukaisesti ministeriössä tehdään periaatepäätös, joka käynnistää toteutuksen yksityiskohtaisen suunnittelun. Periaatepäätös sisältäisi toimeenpanokehotuksen ministeriölle, Rikosseuraamusvirastolle ja Rikosseuraamusalan koulutuskeskukselle.

Vuoden kuluttua tehtäväksi esittämäni seuranta-arvio tuo esiin, onko todellinen muutos käynnistynyt ja jatkuuko se halutulla tavalla. Tällöin tulee mahdollisuus tehdä tarvittaessa uusia päätöksiä muutoksen varmistamiseksi.

7. BUDJETTIVERTAILU

Selvityshankkeen kokonaisbudjetiksi ministeriö vahvisti 71 700 €. Toteutuneet menot ovat 51 300 €. Siitä 25 000 € on rahoitettu siirtämällä summa Valtiokonttorin palkkausmomentilta oikeusministeriön momentille, joten oikeusministeriön omista varoista on käytetty 26 300 €. Lisäksi ministeriölle on aiheutunut kustannuksia ministeriön henkilökunnan osallistumisesta raporttia varten tarvittun tiedon tuottamiseen.

Raportin valmistumisen määräajaksi ministeriö asetti 31.12.2006. Raportti luovutettiin luonnoksena ministerille 21.12.2006.

Valtiokonttorissa 29.12.2006

Jukka Wuolijoki