



Selvitys

Viranomaisyhteistyö

Erityisesti sisäministeriön hallinnonalalla



Selvitys

Viranomaisyhteistyö

Erityisesti sisäministeriön hallinnonalalla

ISSN-L 1799-8115
ISSN 1799-8115 (NID.)
ISSN 1799-8123 (PDF)
ISBN 978-952-499-436-1 (NID.)
ISBN 978-952-499-437-8 (PDF)
URN:ISBN:978-952-499-437-8
[HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-437-8](http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-437-8)

GRANO OY
HELSINKI 2018

Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys

Dnro 245/54/2017

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen, viranomaisyhteistyötä erityisesti sisäministeriön hallinnonalalla koskeneen selvityksen. Selvitys on tehty tarkastusviraston tuloksellisuus-tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Selvitys lähetetään sisäministeriölle ja valtioneuvoston kanslialle sekä tiedoksi valtiovarainministeriölle, eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, eduskunnan hallintovaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen selvityksen antamista sisäministeriöllä ja valtioneuvoston kanslialla on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei selvitykseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Selvityksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin selvityksessä esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2021.

Helsingissä 1. lokakuuta 2018

Marko Männikkö
ylijohtaja

Juho Nurminen
johtava tuloksellisuustarkastaja

Viranomaisyhteistyön onnistuminen edellyttää selkeästi määriteltyä tavoitetta. Selkeät säädökset helpottavat viranomaisyhteistyötä. Onnistumisen kannalta on tärkeää myös se, että yhteistyön koordinointi on oikealla taholla ja että yhteistyön kaikki osapuolet hyötyvät yhteistyöstä. Tiedonvaihto on myös viranomaisyhteistyön keskeinen tavoite. Avoin ja luottamuksellinen ilmapiiri ovat tiedonvaihdon edellytyksiä.

Jos viranomaisyhteistyön tavoitteita ei määritellä selkeästi, on hankalaa selvittää siihen käytettyjä resursseja ja arvioida yhteistyön hyötyjä ja lisäarvoa. Yhteistyön hyötyjä ei yleensä arvioida systemaattisesti, eikä yhteistyön vaatimia resursseja tarkastella läpinäkyvästi. Yhteistyön kustannusten ja hyötyjen arviointi tuottaisi kuitenkin tietoa, jolla yhteistyö olisi mahdollista perustella. Viranomaisyhteistyön tulisi viime kädessä parantaa yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Tulosohjauksen mittarit eivät kuitenkaan ole riittäviä viranomaisyhteistyön tulosten arviointiin. Käytetyt mittarit kuvaavat usein toiminnallista tehokkuutta, eivät niinkään toiminnan hyötyjä ja vaikutuksia yhteiskuntaan.

Hallinnon toimintaympäristö muuttuu nopeasti ja ongelmien ratkaisussa korostuu hallinnonalat ylittävä yhteistyö. Teknologinen kehitys tuo uusia mahdollisuuksia mutta myös haasteita.

Selvityksen perusteella valtionhallinnon rakenne ei vastaa yhteistyötä painottavan nykyajan tarpeita, mutta viranomaisten joustava ja käytännönläheinen toiminta edistää viranomaisyhteistyötä.

Verkostomainen, epämuodollinen ja kevyt yhteistyö on muodostunut käytännöksi turvallisuussektorilla ja laajemminkin valtionhallinnossa. Se tarjoaa joustavan ja kustannustehokkaan tavan vastata uusiin haasteisiin. Digitalisaation tuomat mahdollisuudet tukevat verkostomaista yhteistyötä.

Selvityksen perusteella turvallisuussektorin yhteistyö on toimivaa ja rutinoitunutta. Osapuolet tuntevat toisensa, mikä edesauttaa yhteistyön onnistumista. Turvallisuussektorin toimijoiden niukat resurssit ovat osaltaan lisänneet yhteistyötä. Resurssiniukkuus voi äärimmäisessä tapauksessa johtaa kuitenkin osittaiseen vetäytymiseen yhteistyöstä.

Selvityksen kohteena oli viranomaisyhteistyö valtionhallinnossa. Selvitys keskittyi erityisesti turvallisuussektoriin sisäministeriön hallinnonalalla. Yhteistyön käsitteen sisältö vaihtelee huomattavasti riippuen tilanteesta, toimijoista ja kontekstista. Olemassa oleva lainsäädäntö määrittelee viranomaisyhteistyötä hyvin yleisellä tasolla tai rajoittuu koskemaan vain tietyn alan viranomaisia. Yhteistyön määrittelemisen epämääräisyys ei kuitenkaan aiheuta hankaluutta käytännön viranomaisyhteistyössä sisäministeriön hallinnonalalla.

Tarkastusviraston kehittämisehdotukset

1. Sisäministeriö voisi joissakin yhteistyöhankkeissa koeluontoisesti määritellä yhteistyön tavoitteet, mitata käytetyt resurssit ja arvioida saadut hyödyt. Saatuja systemaattisesti dokumentoituja tuloksia voisi hyödyntää yhteistyön seurannassa ja kehittämisessä yleisemminkin.
2. Valtioneuvoston kanslia voisi joissakin kansallisissa yhteistyöhankkeissa, johon liittyy useita hallinnonaloja, soveltaa EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmän tyyppistä menettelytapaa. Saatujen kokemusten perusteella hallinnonalat voisivat arvioida menettelytavan soveltuvuutta laajemminkin hallinnonalarajat ylittävien kansallisten asioiden käsittelyssä.

Sisällys

Tiivistelmä	4
1 Mitä selvitettiin	9
2 Mitä yhteistyöllä tarkoitetaan?	11
2.1 Yhteistyön käsite on helppo ymmärtää mutta vaikea määritellä	11
2.2 Laki määrittelee viranomaisyhteistyötä pääasiassa väljästi	13
2.3 Tutkimuskirjallisuus tarjoaa monia lähtökohtia yhteistyön määrittelyyn	16
3 Miten yhteistyö hallinnossa on kehittynyt?	19
3.1 Siiloutumisen ongelmiin on kiinnitetty huomiota	19
3.2 Joustavuus on käytännön viranomaisyhteistyössä tärkeää	21
3.3 Viranomaisyhteistyössä suositetaan verkostomaista toimintatapaa	22
3.4 Resurssien niukkuus motivoi yhteistyötä tiettyyn rajaan asti	23
4 Miten yhteistyö saadaan onnistumaan?	25
4.1 Selkeä tavoite on yhteistyön onnistumisen ehto	25
4.2 Koordinaatio ja säädökset edesauttavat yhteistyön onnistumista	26
4.3 Tiedonvaihto on olennaista yhteistyölle	26
4.4 Yhteinen toimintakulttuuri ja tietojärjestelmät edesauttavat yhteistyön onnistumista	28
5 Onko yhteistyön kustannuksia ja hyötyjä pyritty ja kyetty arvioimaan?	31
5.1 Yhteistyön kustannusten ja hyötyjen mittaaminen on hankalaa eikä sitä juuri tehdä	31
5.2 Tulosohejaus ei ole tehokas väline yhteistyön arviointiin	32
Liite: Miten selvitettiin	34
Viitteet	38

1 Mitä selvitettiin

Selvityksen aiheena on viranomaisyhteistyö valtionhallinnossa. Valtionhallinto on Suomessa siiloutunut hallinnonaloittain. Hallinnonalat ovat varsin itsenäisiä eikä asioita välttämättä valmistella yli hallinnonalojen rajojen. Viranomaisyhteistyö koetaankin yhä tärkeämmäksi pyrittäessä vastaamaan monimutkaistuviin ongelmiin. Yhteistyön kehittämistä hallinnossa on selvitetty kuluvalle vuosikymmenellä useaan otteeseen.

Selvityksessä keskitytään erityisesti sisäministeriön hallinnonalaan ja turvallisuussektoriin. Turvallisuusviranomaisten yhteistyöllä on pitkät perinteet: yhteistyö tukeutuu lainsäädäntöön, on monimuotoista, ja se koetaan sujuvaksi. Selvityksessä arvioidaan viranomaisyhteistyön konkreettista sisältöä sekä yhteistyön hyötyjen ja haittojen mittaamista. Lisäksi selvitys käsittelee yhteistyön ongelmia, onnistumisen edellytyksiä ja erilaisia kehittämistoimia valtionhallinnossa sekä esittää ehdotuksia viranomaisyhteistyön toiminnan tuloksellisuuden kehittämiseksi.

Turvallisuusviranomaisten yhteistyöstä tehdyt havainnot eivät ole kaikilta osin yleistettävissä koko valtionhallinnon viranomaisyhteistyön kenttään. Silti esimerkiksi yhteistyön onnistumista edistävät ja haittaavat tekijät ovat luonteeltaan yleisiä, ja niiden voi katsoa koskevan kaikkia viranomaisyhteistyötä.

Yleensä tarkastuskohteena on valtion organisaatio tai valtion rahoittama toiminto, joka on mahdollista määritellä ja rajata yksiselitteisesti. Kohdetta usein säädellään yhdellä tai useammalla lailla tai asetuksella sekä tavoitteilla, jotka määrittelevät haluttua kehityksen suuntaa ja jotka muodostavat tarkastuksen kriteerit. Hallinnossa ei sen sijaan ole määritetty yhteistyön sisältöä ja käsitettä eikä sille ole yleensä asetettu tavoitteita tai päämääriä säädöksissä. Siten yhteistyön kriteereitä ei ole mahdollista johtaa asiakirjoista. Selvityksessä on tukeuduttu tutkimuskirjallisuuteen.

Viranomaisyhteistyön euromääräistä valtiontaloudellista merkitystä ei ole mahdollista määrittää edes karkealla tasolla. On kohtuullista kuitenkin olettaa, että hyödyt arvioidaan lähtökohtaisesti kustannuksia suuremmiksi, koska yhteistyön merkitystä korostetaan valtionhallinnossa vuosi vuodelta enemmän.

Selvitys on osa ”Kansalaisturvallisuus muuttuvassa toimintaympäristössä” -tarkastusteemaa. Teeman taustalla ovat Suomen turvallisuusympäristöön viime vuosina kohdistuneet muutokset. Turvallisuussektorilla, jossa haasteet usein ylittävät viranomaisten toiminta-alueajat, yhteistyö on erityisen tärkeää. Yhteistyön tarvetta lisäävät myös turvallisuusviranomaisten niukat resurssit.

Viranomaisyhteistyön
valtiontaloudellista merkitystä
ei ole mahdollista selvittää

Esimerkinomainen yhteistyön prosessikaavio



2 Mitä yhteistyöllä tarkoitetaan?

Yhteistyön käsitteelle ei ole olemassa vakiintunutta määritelmää, vaan se saa merkityksensä kulloisessakin kontekstissa. Lakien perusteella viranomaisyhteistyö voi olla yhteistä suunnittelua tai erilaisten resurssien luovuttamista toisen viranomaisen käyttöön. Yhteistyön käsitteen monitulkintaisuus ei hankaloita käytännön viranomaisyhteistyötä ainakaan sisäministeriön hallinnonalalla. Määrittelemättömyydestä kuitenkin seuraa se, ettei viranomaisyhteistyöhön käytettyjen resurssien määrää voida arvioida, jolloin myös sen hyötyjen ja kustannusten mittaaminen on mahdotonta.

2.1 Yhteistyön käsite on helppo ymmärtää mutta vaikea määritellä

Selvityksen perusteella yhteistyön käsitteen määrittelyvaikeus ei tuota viranomaisille ongelmaa, eikä esimerkiksi sisäministeriössä viranomaisyhteistyön käsitteen määrittelylle ei ole nähty tarvetta. Erilaiset sisäiset ja ulkoiset yhteistyörakenteet tulevat määrittelyksi esimerkiksi työjärjestyksessä tai asettamispäätöksessä samalla kun yhteistyö käynnistetään. Yhteistyö määritellään tapauskohtaisesti ja joustavasti, ja se voidaan jaotella esimerkiksi velvoittavaan (lakisääteiseen) ja omaehtoiseen tai vapaaehtoiseen yhteistyöhön.

Viranomaisyhteistyö on yleensä kontekstisidonnaista, joten se voidaankin määritellä lähinnä tapauskohtaisesti. Täsmällinen ja yleispätevä viranomaisyhteistyön määrittely on haastavaa. Yksi viranomaisyhteistyön tulkinta on se, että sitä pidetään viranomaisten välisenä toimintana, jolla pyritään saavuttamaan säästöjä ja tehostamaan resurssien käyttöä¹. Viranomaisyhteistyön voidaan myös katsoa olevan esimerkiksi toimivaltaisen viranomaisen koordinoimaa viranomaisten ja muiden yhteistyöhön valtuutettujen tai velvoitettujen toimintaa yhteistyön päämäärien saavuttamiseksi². Siten viranomaisyhteistyö liittyy tiettyyn toimintaan tai asiayhteyteen, jossa toimijoilla on tarkasti määritellyt roolit. Selvityksen perusteella yhteistyö sisäministeriön hallinnonalalla sujuu hyvin, erityisesti operatiivisella tasolla. Hyvä esimerkki tästä on yhteistyö harvaan asutuilla alueilla.

Yhteistyön määrittely saattaa vaikuttaa teoreettiselta ongelmalta. Toisaalta jos yhteistyön käsitettä ja sisältöä ei kyetä määrittelemään, on mahdotonta selvittää ainakaan tarkalla tasolla, kuinka paljon siihen käytetään resursseja. Jos käytettyjen resurssien määrää ei voida selvittää, on puolestaan hankalaa arvioida, onko yhteistyöllä saavutettu jotain lisäarvoa. Ehkä yhteistyön käsitteen määrittelyä ja sen kustannusten mittaamista ei ole pidetty tärkeänä, koska yhteistyötä lähtökohtaisesti pidetään hyvänä ja tavoiteltavana toimintatapana.

Suomen valtionhallinnossa yhteistyöstä on tullut yhä yleisempi toimintatapa. Termi ”viranomaisyhteistyö” alkoi yleistyä 2000-luvun alussa ja se esiintyi esimerkiksi turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa selonteossa vuonna 2001. Käsitteellä tarkoitettiin yhteistä tekemistä ja sen prosesseja, mutta sen sisältöä ei kuitenkaan määritelty tarkasti missään asiayhteydessä. Myöskään viranomaisen-termiä ei määritelty. Perustuslaissa määritellään, ketkä saavat toteuttaa viranomaistehtäviä, mutta viranomaisen tunnusmerkistöä perustuslaissa ei kuvata. Tämäkin vaikeuttaa viranomaisyhteistyön määrittelyä.³

Yhteistyön määrittely auttaisi mittaamaan sillä saavutettuja hyötyjä

Yhteistyön käsitteellinen epäselvyys ei aiheuta ongelmia käytännön työssä

Viranomaisyhteistyö on hyvin monimuotoista. Se voi tarkoittaa hyvin erilaisia toimintatapoja, se voi olla pitkäkestoista tai projektiluonteista ja sen toiminnan luonne sekä osallistujien määrä voivat vaihdella. Yhteistyötä voidaan tehdä yhden hallinnonalan sisällä tai hallinnonalojen rajat ylittäen. Se voi perustua lakiin, olla ad hoc -tyyppistä tai jotain siltä väliltä.

Vaikka yhteistyön muodot ovat lukuisat, yleisessä keskustelussa on yleensä helppo muodostaa käsitys siitä, mitä yhteistyö pitää sisällään. Käsitteellinen joustavuus mahdollistaa toisaalta sen, että yhteistyötä on helppo tarjota ratkaisuksi erilaisiin reagointia vaativiin tilanteisiin. Käytännön tilanteessa kuitenkin korostuu tarve määritellä yhteistyön sisältö tarkasti.

Esimerkki operatiivisesta yhteistyömuodosta harvaan asutuilla alueilla

Mikä: Lähimmän partion hyödyntäminen hälytystehtävässä.

Keitä yhteistyössä on mukana: poliisi, Rajavartiolaitos, pelastustoimi sekä sosiaali- ja terveystoim�

Säädösperusta tai muu toimivaltuus: Kullakin viranomaisilla on omat lakisäätöiset tehtävänsä, joista he vastaavat.

Yhteistyön tavoite ja toimintatapa: Lähimmän partion käytön tavoitteena on turvata avun saaminen onnettomuuspaikalle tai vastaaviin tilanteisiin mahdollisimman nopeasti. Siksi tehtävälle lähtee tapahtumapaikkaa lähiempänä oleva, tehtävään soveltuva partio riippumatta siitä, mitä viranomaista partio edustaa. Partio vastaa tarvittavista ensiaputoimenpiteistä siihen saakka, kunnes paikalle saapuva vastuuviranomainen ottaa tilanteen hoidettavakseen. Joissakin tilanteissa lähin partio voi toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet vastuuviranomaisen ohjaamana ja johtamana. Tätä varten turvallisuusviranomaisia koulutetaan muun muassa ensivastotoimintaan.

Muut viranomaiset voivat tukea vastuuviranomaista tehtävien toteuttamisessa, kun tilanne sitä vaatii ja kun tukevan viranomaisen omat voimavarat ja lakisäätöiset tehtävät sen mahdollistavat. Muiden viranomaisten tuki ei kuitenkaan korvaa vastuuviranomaisen voimavaroja vaan täydentää niitä.

Lähde: Operatiivisen yhteistyön kehittäminen harvaan asutuilla alueilla. Sisäasiainministeriö 15.2.2011 ja Turvallisuutta harvassa? Tilanneraportti turvallisuudesta harvaan asutuilla alueilla. Sisäministeriön julkaisu 6/2014.

2.2 Laki määrittelee viranomaisyhteistyötä pääasiassa väljästi

Hallintolaissa (434/2003) säädetään hyvän hallinnon perusteista, ja lakia sovelletaan muun muassa valtion viranomaisiin. Lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa, oikeusturvaa hallintoasioissa ja edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. Viranomaisyhteistyön edistämisen on katsottu sisältyvän mainittuihin tarkoituksiin, sillä hallintolain 10. pykälä säätelee viranomaisten yhteistyöstä. Pykälässä todetaan, että ”Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä.” Mainitun pykälän toisessa momentissa todetaan, että viranomaisten välisestä virka-avusta säädetään erikseen. Sisäministeriö painottaa, että virka-aputilanteissa tehdään viranomaisyhteistyötä, mutta silloin kyse on virka-aputilanteesta eikä viranomaisyhteistyöstä.

Pykälä viranomaisten yhteistyöstä on yleissäännös. Se näyttäisi tarjoavan niukasti apua yhteistyön käsitteelliseen määrittelyyn. Toki yhteistyön määrittely ei pykälän tarkoitus olekaan. Sen tarkoitus on määrittää viranomaisen palveluperiaatetta suhteessa muihin viranomaisiin ja sekä hallinnon asiakaisiin. Viranomaisavun antamiselle on pykälässä asetettu myös rajoitteita, sillä viranomaisapua annetaan oman toimivallan rajoissa ja toisaalta vain asian vaatimassa laajuudessa.⁴

Toisaalta merkittävänä on pidetty pykälän yleistä periaatetta, jonka mukaan viranomaisen on ”muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä”. Tämän voidaan tulkita parhaimmillaan tarkoittavan laajempaa yhteistyötä, kuten hyvien käytäntöjen vaihtamista ja muuta yhteistoiminnan kehittämiseen tähtäävää yhteistyötä.⁵ Ainakin hyvien käytäntöjen vaihtamisen voi katsoa jonkilaiseksi yhteistyön käsitteelliseksi määrittelyksi.

Merkittävimpänä yhteistyötä säättävänä erillislakina sisäministeriön hallinnonalalla voidaan pitää poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoimintaa (PTR-yhteistoimintaa) koskevaa lakia (687/2009).

Esimerkki viranomaisyhteistyön erillislainsäädännöstä

Mikä: PTR-yhteistoiminta

Keitä yhteistyössä on mukana: poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos

Säädöserusta tai muu toimivaltuutus: Laki poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (687/2009).

Yhteistyön tavoite ja toimintatapa: Lain 1. pykälän 2. momentissa määritellään yhteistoiminnan sisältö: ”Yhteistoiminnalla tarkoitetaan tässä laissa rikostorjuntaan, valvontatoimintaan tai kansainväliseen yhteistyöhön liittyvän toimenpiteen suorittamista toisen PTR-viranomaisen puolesta tai apuna tämän tehtäväalueella sekä toimimista yhteistyössä PTR-viranomaisten yhteisellä tehtäväalueella”. Sääntelyn tarkoituksena on edistää poliisin, tullilaitoksen ja rajavartiolaitoksen yhteistoimintaa sekä PTR-viranomaisten yhteisten toimintalinjojen toteuttamista siten, että PTR-viranomaisille säädetty rikosten estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen (rikostorjunta), valvontaan sekä niitä koskevaan kansainväliseen yhteistyöhön liittyvät tehtävät ja yksittäiset toimenpiteet tulevat hoidetuiksi tarkoituksenmukaisesti, tehokkaasti ja taloudellisesti.

PTR-yhteistoiminta on organisoitu PTR-asetuksessa (1126/2009).

Lähde: Laki poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (687/2009).

PTR-yhteistoimintalaki määrittelee, mitä yhteistyöllä tarkoitetaan. Siinä on esimerkiksi pykälät PTR-rikostiedosteluyksiköistä, valvontatoiminnasta sekä välineistön, tilojen ja henkilöstön tilapäisestä luovuttamisesta toisen PTR-viranomaisen käyttöön. Osapuolet voivat suorittaa toistensa tehtäviä kulloinkin vastuussa olevan PTR- viranomaisen ohjauksessa. Tehtävistä huolehditaan toisia PTR- viranomaisia laskuttamatta. Laki onkin konkreettisin löydettävissä oleva kuvaus siitä, mitä viranomaisyhteistyöllä voidaan tarkoittaa. Vaikka laki koskee vain PTR-yhteistoimintaa, antaa se viitettä siihen, mitä viranomaisyhteistyöllä voidaan muissakin yhteyksissä tarkoittaa.

Turvallisuusviranomaisten yhteistyöstä sisäministeriön hallinnonalalla säädetään lisäksi toimialakohtaisissa laeissa. Poliisilain (872/2011) 1. pykälässä säädetään viranomaisyhteistyöstä seuraavasti: ”Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä”. Laki siis velvoittaa poliisin toimimaan yhteistyössä viranomaisten ja muiden tahojen kanssa sen tarkemmin yhteistyötä määrittelemättä.

PTR-yhteistoimintalaki määrittelee, missä puitteissa yhteistyötä voidaan tehdä

Selkeitä säännöksiä viranomaisyhteistoiminnasta on myös esimerkiksi pelastuslaissa sekä hätäkeskuslaissa. Pelastuslaissa (379/2011) mainitaan yhteistoiminta tai yhteistyö muiden viranomaisten kanssa tai muiden tahojen kanssa useassa eri pykälässä. Lisäksi lain 6. luku käsittelee ”Yhteistoimintaa pelastustoimen tehtävissä” sisältäen esimerkiksi yhteistyön onnettomuuksien ehkäisemisessä ja pelastuslaitosten yhteistoiminnan. Konkreettiseksi yhteistyöksi laissa on määritelty esimerkiksi pelastussuunnitelman laadinta pelastuslaitoksen ja toiminnanharjoittajien kesken. Laista löytyy myös väljempää ilmaisuja, jotka velvoittavat pelastuslaitosta riittävään yhteistyöhön muiden viranomaisten ja asianosaisten kanssa. Erityisesti 6. luvun 46. pykälä säättää yksityiskohtaisesti yhteistyöstä pelastustoiminnassa. Siihen kuuluu muun muassa kaluston, henkilöstön ja asiantuntijapalveluiden saaminen käyttöön puolustusvoimilta ja Rajavartiolaitokselta sekä poliisien velvollisuus etsiä kadonneita, eristää vaara-alueita ja pitää yllä järjestystä ja turvallisuutta.

Hätäkeskuslaissa (692/2010) säädetään myös yhteistoiminnasta. Hätäkeskuslaissa yhteistyö on pienemmässä roolissa kuin pelastuslaissa. Laissa on myös määräys Hätäkeskuslaitoksen valtakunnallisesta yhteistyöryhmästä.

Esimerkki vakiintuneesta, säädöspohjaisesta yhteistyöstä

Mikä: Hätäkeskuslaitoksen valtakunnallinen yhteistyöryhmä

Keitä yhteistyössä on mukana: Yhteistyöryhmän puheenjohtaja ja sihteeri ovat Hätäkeskuslaitoksesta. Jäseninä ovat edustajat sisäministeriön pelastus- ja poliisiosastolta, Rajavartiolaitoksesta, Poliisihallituksesta, sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä Etelä-Karjalan ja Kymenlaakson pelastuslaitoksista.

Säädöspohja tai muu toimivaltuutus: Hätäkeskustoiminnasta annettu laki (692/2010). Lain 14. pykälän mukaan sisäministeriö asettaa Hätäkeskuslaitoksen valtakunnallisen yhteistyöryhmän hätäkeskustoimintaan osallistuvien viranomaisten ja palveluiden tuottajien yhteistoiminnan tehostamiseksi.

Yhteistyön tavoite ja toimintatapa: Yhteistyön tehtävänä on hätäkeskustoiminnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (877/2010) 6. pykälän mukaan käsitellä valtakunnan tasolla riskiarvio- ja tehtävien käsittelyohjeistuksia sekä yhteistoimintaa koskevien ja hätäkeskuksen teknisiä toimintatapoja koskevia asioita sekä koordinoita toimintamalleja valtakunnallisesti.

Viranomaiset antavat Hätäkeskuslaitokselle toimialaansa liittyvät tehtävien käsittelyä ja välittämistä ja muuta ilmoituksen tai tehtävän hoitamista koskevat ohjeet ja suunnitelmat. Valtakunnalliset suunnitelmat ja ohjeet käsitellään ja sovitetaan yhteen ennen niiden käyttöönottoa yhteistyöryhmässä.

Lähde: Asettamispäätös SM001:00/2011. Sisäasiainministeriö 10.1.2011

2.3 Tutkimuskirjallisuus tarjoaa monia lähtökohtia yhteistyön määrittelyyn

Yhteistyön tutkimuksessa käsitettä ei ole määritelty yleispätevästi, vaan parhaimmillaankin määritelmät jäävät epämääräisiksi ja kontekstisidonnaisiksi. Tutkimuksissa ei myöskään ole asetettu minkäänlaista selkeää kriteeristöä toimivalle yhteistyölle tai otettu kantaa sopivaan tai riittävään yhteistyön tasoon. Tutkimusperinnettä leimaa suhtautuminen yhteistyöhön yksinomaan positiivisena ilmiönä. Arkikielessäkin yhteistyöllä on positiivinen kaiku⁶. Yhteistyön määrittely vaikuttaa tapaan, jolla yhteistyötä kehitetään ja miten toimijat näkevät oman roolinsa käytännön yhteistyössä⁷.

Yksi yhteistyön kriteeri on jakaminen, esimerkiksi tiedonvaihto. Erään luonnehdinnan mukaan viranomaisyhteistyö on mahdollista vain tietoja jakamalla, koska olennaista on, että kaikilla yhteistyön osapuolilla on selkeä ymmärrys muiden käsityksistä, toimenpiteistä, suunnitelmista ja voimavaroista oikea-aikaisesti. Tällöin toimijat pystyvät muodostamaan tarkan tilannekuvan. Oikea-aikainen informaation jakaminen organisaatioiden välillä parhaimmillaan luo tilanteen, jossa peräkkäinen päätöksenteko ja toimenpiteet vaihtuvat rinnakkain tapahtuviksi ja siten nopeuttavat toimintaa ja säästävät resursseja.⁸ Yhteistyö olisi näin siten tiedon vaihtoa, vaihtuvia toimintoja ja resurssien jakamista sekä osapuolten suorituskykyä kohottavaa toimintaa yhteisen päämäärän ja hyödyn saavuttamiseksi⁹.

Tiedonvaihdon ohella olennaista on myös se, että kaikki osapuolet voivat olettaa saavansa yhteistyöstä hyötyä. Toisaalta yhdessä toimimisen tavoite on lisäarvon kasvattaminen, ei ensisijaisesti hyödyn jakaminen osallistujien kesken. Yhteistyön avulla voidaan esimerkiksi ratkaista ongelmia, johon yhden toimijan voimat eivät yksin riittäisi. Yhteistyöhön sitoutumalla osapuolet voivat etsiä ratkaisuja kaikkia osapuolia koskettaviin ongelmiin ja jakaa toiminnasta aiheutuvat kustannukset¹⁰.

Yhteistyötä on tutkimuskirjallisuudessa luokiteltu myös sen syvyyden mukaan. Paljon käytetyssä Himmelmanin¹¹ luokittelussa yhteistyöstrategioilla on neljä syvyytstasoa, jossa edellinen yhteistoiminnan aste sisältyy seuraavaan: verkostoituminen, koordinointi, yhteistyö ja yhteistoiminta. Himmelmanin neliportainen luokittelu on tulkittu yhteistyön kehityskaareksi. Verkostoituminen, osapuolten tuntemus ja tietäminen sekä epämuodollinen tiedonsiirto johtavat rinnakkain toimintaan ja edelleen yhteistoimintaan. Kun yhteistyö asteittain muuttuu, vaatii se suurempaa organisaation sitoutumista ja järjestäytyneempää toimintaa. Osapuolten välinen luottamus ja pääsy toisen toiminta-alueelle ovat niin ikään tärkeitä. Verkostomaista yhteistyötä arvioidaan tarkemmin luvussa 3.

Toimivaa työelämän yhteistyötä on syytä tarkastella suhteessa saavutettuihin tuloksiin. Yhteistyötutkimuksen perusteella näyttää siltä, että toimiva yhteistyö tuottaa tuloksia, näkyy sen osapuolten käyttäytymisessä ja heijastuu heidän tyytyväisyytenä ja asenteissa.¹²

Riittävään yhteistyön tasoon ei tutkimuksissa ole kyetty ottamaan kantaa

Tiedon jakaminen on olennainen osa yhteistyötä

3 Miten yhteistyö hallinnossa on kehittynyt?

Ministeriöt ovat Suomessa varsin itsenäisiä, eikä asioita valmistella systemaattisesti yli hallinnonalojen rajojen. Hallinto on siiloutunut. Asiantilan kohentamiseksi on tehty selvityksiä ja annettu suosituksia, jotka eivät näytä konkretisoituneen käytännön toimiksi. Lisääntyneiden haasteiden ja toimintaympäristön muutoksen seurauksena verkostomainen työskentelytapa on nykyään suosituin yhteistyön muoto. Siinä korostuvat käytännönläheisyys ja joustavuus. Siiloutumisesta huolimatta ainakin turvallisuusviranomaisten yhteistyö toimii Suomessa. Siiloutuneen hallinnon toiminnan sujuvoittamiseksi tarvitaan tahoja, jotka kykenevät käsittelemään asiakokonaisuuksia ilman oman hallinnonalan intressin edistämistä.

3.1 Siiloutumisen ongelmiin on kiinnitetty huomiota

Valtionhallinto on Suomessa varsin siiloutunut, erityisesti hallinnonaloittain, mutta myös hallinnonalojen sisällä. Toisin sanoen ministeriöt ja niiden alaiset organisaatiot ratkovat ongelmia, kehittävät ja suunnittelevat toimintaa lähinnä oman hallinnonolonsa tarpeista ja tavoitteista lähtien. Asioiden valmistelu ei systemaattisesti ylitä hallinnonalarajoja. Erityisiä kannusteita hallinnonalarajat ylittävään toimintaan ei pääsääntöisesti ole. Valtion talousarvion rakenteen mukainen pääluokka- ja momenttijako pitää osaltaan yllä siiloja. Ratkottavat ongelmat ja haasteet eivät kuitenkaan yleensä rajaudu yhden hallinnonalan sisälle.

Tehtäviltään, rahoitukseltaan ja vastuultaan tarkasti rajatussa hallinnossa haasteena on yhteistyön toteutuminen käytännössä. Riskinä on, että siilojen väliltä puuttuu tarpeellinen vuorovaikutus ja tiedonvaihto, mikä osaltaan hankaloittaa reagoimista ongelmiin ja niiden ratkaisemista. Yhteistyöongelma korostuu esimerkiksi turvallisuusuhkien osalta, sillä ne ovat monimuotoisia, usein vaikeasti ennakoitavissa, ja niiden ratkaiseminen edellyttää eri toimijoiden yhteistyötä hallinnon eri tasoilla.

Hallinnonaloittaisen siiloutumisen ongelmiin ja hallinnon kehitystarpeisiin on kiinnitetty kuluvalle vuosikymmenellä runsaasti huomiota. Hallinnon arviointia ovat tehneet arvovaltaiset tahot ja ongelmat on huomioitu hallitusohjelmissa. Arvioinneissa on esitetty konkreettisia keinoja, joilla siiloutumista kyettäisiin välttämään ja poikkihallinnollisuutta edistämään. Toistaiseksi toimet ovat jääneet arviointien ja suositusten tasolle. Valtionhallinnon siiloutumisen vaatimat konkreettiset toimenpiteet ovat jääneet muiden, kiireellisempien asioiden jalkoihin.

Siiloutumisen ongelmia on käsitelty eri yhteyksissä. Esimerkiksi ensimmäisessä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa vuonna 2008¹³ kiinnitettiin paljon huomiota viranomaisten välisen yhteistyön kehittämiseen. Ohjelman keskeisenä tavoitteena oli erityisesti parantaa viranomaisten yhteistyötä ja siten palveluiden laatua ja sisäisen turvallisuuden tuloksellisuutta. Keskeisenä strategisena linjauksena oli, että viranomaisten sisäisellä ja välisellä yhteistyöllä varmistetaan palvelujen hyvä laatu ja että julkisia varoja käytetään tehokkaasti yhteisten tavoitteiden ja toimintojen ylläpitämiseen ja kehittämiseen.

Siiloutunut hallinto hankaloittaa yhteistyötä

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD toteutti vuonna 2010 maa-arvioinnin, joka kohdistui Suomen julkiseen hallintoon. Arvioinnissa muun muassa todettiin, että siilomainen valmistelu- ja toimeenpanotapa on yksi Suomen julkisen hallinnon suurimmista haasteista.¹⁴ Sektorikohtaisen ajattelun jatkaminen rajoittaa OECD:n mukaan julkisen hallinnon kykyä vastata joustavasti hallituksen tarpeisiin ja estää yhteisen sitoutumisen hallitusohjelman toimeenpanoon. OECD:n mukaan Suomen tulisi yhteisen tahtotilan tukemiseksi siirtyä julkisessa hallinnossa perinteisestä sektorikohtaisesta ajattelu- ja työtavasta avoimeksi koordinaation ja yhteistyön kulttuuriksi.

OECD:n maa-arvioinnissa katsottiin, että yhtenäinen hallinnonala-kohtainen ja poikkihallinnollinen koordinaatio ja yhteistyö hallituksen strategisten tavoitteiden toimeenpanossa parantavat julkisen sektorin kykyä vastata monimutkaisiin politiikka- ja haasteisiin sekä nopeaa reagointia vaativiin toimiin, jotka eivät sovit minkään yksittäisen organisaation toimialaan. Ne myös edistävät organisaatorajat ylittävää tehokkuutta. Maa-arvioinnin mukaan Suomella ei ole olemassa selkeää toimintamallia ministeriöiden väliselle koordinaatiolle ja yhteistyölle toimintapolitiikkojen muotoilussa.

OECD kuitenkin arvioi, että silloin kun ministeriöillä on intressi tehdä yhteistyötä, ne työskentelevät hyvin yhdessä. Sen mukaan viralliset koordinaatiojärjestelyt vaativat paljon työtä, ja siksi niitä voidaan käyttää sellaisina vain kaikkein tärkeimmiksi luokiteltuihin asioihin. OECD toteaa EU-asioiden koordinaation osoittavan, että suomalaisilla on kyky tehdä yhteistyötä koko hallinnon tasolla. OECD pitää EU-asioiden koordinaatiota yhtenä esimerkkinä hallinnonalat ylittävästä työstä, joka perustuu tarkkaan määriteltyihin kehyksiin ja joihin kaikki osapuolet ovat sitoutuneet. Samalla OECD myös korostaa sitä, että virallista koordinaatiota ja yhteistoimintaa ei synny luonnostaan. Tarvitaan virallisia rakenteita ja toimintakehikkoja.

Valtionhallinnon kehittämistarpeita on arvioitu OECD:n raportin jälkeen jo kahteen otteeseen. Yhtenäisen valtioneuvoston rakennetta arvioinut parlamentaarinen komitea antoi mietintönsä¹⁵ vuonna 2015 (ns. KEHU-komitean mietintö). Komitea asetettiin pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman perusteella. Hallitusohjelmassa sovittiin asetettavaksi valtion keskuhallinnon uudistamistarpeita selvittävä hanke. Hankkeen tavoitteena oli muodostaa valtioneuvostosta toiminnallisesti ja taloudellisesti yhtenäisempi rakenteellinen kokonaisuus.

KEHU-komitean mietinnössä arvioitiin monipuolisesti valtioneuvoston rakennetta ja listattiin useita linjauksia ja suosituksia, jotka liittyvät valtioneuvoston resursseihin ja toimintaan kollegiaalisena tahona sekä ministeriöiden johtamiseen. Mietintö suositti valtioneuvoston toiminnan ja johtamisen kehittämistä pitkäjänteisesti yli vaalikausien ja siiloutumista välttämällä siten että valtioneuvoston päätöksenteossa ja asioiden valmistelussa korostuu kollegiaalinen työskentely. Lisäksi komitea ehdotti, että valtioneuvoston ja sen ministeriöiden resursseja tulisi voida hyödyntää yhteisesti ja liikutella yli ministeriöiden rajojen.

Komitean mietinnön jälkeen valtionhallinnon kehittämistä arvioitiin valtioneuvoston kehittämistyöryhmän selvityksessä¹⁶, joka julkaistiin vuonna 2017. Selvitys oli jatkoa KEHU-komitean mietinnölle. Työryhmä oli myös osa pääministeri Juha Sipilän hallituksen johtamisen ja toimeenpanon parantamisen kärkihanketta.

EU-asioiden koordinaatio on hyvä esimerkki hallinnonalat ylittävästä toimivasta yhteistyöstä

Selvityksessä esitettiin muun muassa valtioneuvostoon yhtenäisempää henkilöstöpolitiikkaa sekä henkilöstön liikkuvuuden parantamista. Työryhmä esitti myös valtioneuvoston poikkihallinnollisen toiminnan tehostamista ja riittävää resursointia. Selvityksessä ehdotetaan, että valtioneuvoston yleisistunto voisi pääministerin aloitteesta asettaa määräaikaaisia toimielimiä laajojen, poikkihallinnollisten asioiden valmistelua varten. Sen sijaan kehittämistyöryhmä ei katsonut tarkoituksenmukaiseksi yhtenäisen valtioneuvostoviraston perustamista, eikä se myöskään esittänyt rakenteellisia muutoksia valtioneuvostoon tai sen ministeriöihin.

Valtionhallinnon yhtenäisyyttä on selvitetty myös vuonna 2016 kansainvälisessä vertailevassa tutkimuksessa¹⁷. Tutkimuksessa todettiin, että Suomessa ministeriöt ovat vakiinnuttaneet asemansa oman hallinnonalansa vahvoina konsernijohtajina. Ministeriörakennetta ei ole muutettu kovin usein. Ministeriöt luetellaan valtioneuvostolaissa nimeltä, mikä käytännössä tarkoittaa sitä, että uutta ministeriötä perustettaessa on muutettava valtioneuvostosta annettua lakia.

Tutkimuksessa todetaan edelleen, että ministeriöiden sitoutumista yhteiseen toimintaan häiritsee se, ettei painopisteitä muotoilla tai sovelleta poikkihallinnollisessa yhteistyössä. Kuitenkin olisi tärkeää, että asiat valmistellaan yhteistyössä ja poikkihallinnollisesti. Valtioneuvoston yhtenäisyyttä heikentäviksi tekijöiksi tutkimus tunnistaa muun muassa ministeriöiden itsenäisyyden, hallinnonalarakenteen jäykkyyden, hallintouudistusten toimeenpanokapasiteetin mataluuden ja asioiden valmistelun kapea-alaisuuden.

3.2 Joustavuus on käytännön viranomaisyhteistyössä tärkeää

Tässä selvityksessä nousi esiin, että yhteistyö turvallisuusviranomaisten välillä, esimerkiksi PTR-yhteistyö, on toimivaa. On olemassa myös viitteitä siitä, että hallinnonalat ylittävä yhteistyö on sujuvaa ja että ministeriöiden välinen koordinaatio on parantunut 2000-luvulla. Vaikka viranomaisyhteistyö vaikuttaakin toimivan, puutteitakin on. Siiloutuneen hallinnon toiminnan sujuvoittamiseksi tarvittaisiin tahoja, joka kykenee ajattelemaan kokonaisuutta pyyteettömästi, oman intressin edistämisestä vapaana. Selvityksen perusteella muodostuu käsitys, että vaikka kotimaisten asioiden valmistelussa ei olekaan päästy EU-asioita vastaavaan yhteistoiminnallisuuteen, yhteistoiminta kuitenkin sujuu. Tämä ei ole hallinnollisten rakenteiden ansiota, vaan pikemminkin onnistuu niistä huolimatta. Yhteistyön onnistumisen pohjimmaisena syynä on toimijoiden käytännönläheinen toiminta ja joustavuus.

Viranomaisyhteistyön merkitys on alati kasvanut. Viranomaisyhteistyön toimintaympäristöä leimaa moniulotteisuus ja nopea muutos. Informaation ja käsiteltävien asioiden määrä on kasvanut, ja ne vaativat aiempaa nopeampaa reagointia. Aiemmin selvät toiminta-alueajat ovat katoamassa. Tiedonvaihdon merkitys on korostunut. Tehtävät ovat muuttuneet yhä kansainvälisemmiksi, ja niiden määrä lisääntyy. Digitaalinen toimintaympäristö luo omat haasteensa. Yhteistyö on tavallaan muuttunut oletusarvoksi, ja esimerkiksi turvallisuussektorilla toiminta on ollut selvityksessä saadun tiedon mukaan jopa yhteistyöhakuista.

Yhteistyön koordinoijan tulisi olla neutraali toimija

Yhteistyöhakuisuuteen on selvityksen haastatteluiden perusteella useita syitä. Niukat resurssit pakottavat yhteistyöhön, ratkaistavat ongelmat ovat muuttuneet vaikeimmiksi ja ylittävät hallinnonalojen rajat. Yleisesti ottaen yhteistyö koetaan moderniksi toimintatavaksi. Turvallisuusviranomaisille lainsäädäntö tarjoaa hyvän velvoitteen ja pohjan yhteistyön rakentamiselle.

Eräs varsin toimivaksi kuvattu poikkihallinnollinen yhteistyöelin on EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmä. Se perustuu EU-ministerivaliokunnan linjauksiin, asioita koordinoivaan virkamiesvalmisteluun sekä eduskunnan osallistumiseen ja informointiin. Tavoitteena on varmistaa, että Suomessa on yhteen sovitettu, Suomen yleisiä EU-poliittisia linjauksia vastaava kanta kaikkiin EU:ssa vireillä oleviin asioihin niiden eri käsittelyvaiheissa. Järjestelmään kuuluvat toimivaltaiset ministeriöt sekä EU-ministerivaliokunta, EU-valmistelujaostot ja EU-asioiden komitea. EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmän toimivuudesta vastaa valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osasto.

Valtioneuvoston johtorooli EU-asioissa takaa sen, ettei yhteistyötä pääse häiritsemään minkään yksittäisen ministeriön omistajuusajattelu. Olenaista on ottaa mukaan kaikki keskeiset toimijat.

3.3 Viranomaisyhteistyössä suositaan verkostomaista toimintatapaa

Selvityksen perusteella verkostomaisesta yhteistyöstä on tullut yhä yleisempi viranomaisyhteistyön muoto. Verkoston suuri joustavuus vastaa nykyisiä tarpeita paremmin kuin muodolliset ja jäykät rakenteet. Selvityksessä nousi myös esiin, että verkostomainen toimintatapa sitoo resursseja vähemmän, kuin jotkut muut yhteistyön muodot. Verkosto siis koetaan kustannustehokkaaksi ja vaivattomaksi toiminnan muodoksi.

Verkostoitumista voi kuvata prosessiksi, jossa osallistujien tiedot, osaaminen ja arvot yhdistetään, jolloin syntyy toiminnallista lisäarvoa. Verkostoituminen luo luottamuksen ja sitoutumisen osapuolten välille. Yhdyshenkilöiden välillä tapahtuva jatkuva kommunikointi on osa verkostoitumista ja verkostoituminen myös lisää yhteyksiä. Verkostomaisen toiminnan hyviä puolia ovat eri toimijaroleissa olevien mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa käsillä olevaan asiaan. Tämä tukee sitoutunutta yhteistoimintaa ja yhteistyötä.¹⁸ Verkostomuotoisen yhteistyön olennainen edellytys on osapuolten välinen luottamus. Verkoston vahvuus on puolestaan sen joustavuus. Siitä on hyötyä esimerkiksi tilanteissa, joissa selkeitä ratkaisuja ei ole olemassa tai ratkaisut ovat monimutkaisia.¹⁹

Eräs merkittävä syy verkostomaisen yhteistyön suosion nousuun lienee tietotekniikan kehittyminen. Tämä on avannut yhteistyölle mahdollisuuksia, joita ei voitu aiemmin edes kuvitella. Yhteistyö ei enää välttämättä vaadi osapuolten läsnäoloa samassa paikassa eikä aina edes samanaikaisesti.

Verkostomaisia toimintamalleja pyritään kehittämään yhä paremmiksi sisäisen turvallisuuden strategian²⁰ toimenpideohjelmassa. Strategian verkostoitunut toimintatapa nousee esiin muun muassa ”Toimivaltuudet ja suorituskyvyt” -toimenpidekokonaisuudessa, jossa tavoite on varmistaa, että kaikkien kansallisen turvallisuuden suojaamiseen osallistuvien toimijoiden käytössä on sisäministeriön ja valtioneuvoston kokonaistilannekuva sekä siviilitiedustelulla hankittu, analysoitu tieto oikea-aikaisesti. Verkos-

Hallinnonalarajat ylittävät ongelmat korostavat yhteistyön tarvetta

Verkostojen joustavuus on niiden vahvuus

tojen vahvistamiseen on kiinnitetty huomiota myös sisäministeriön viime vuosien tulosohjausasiakirjoissa. Esimerkiksi poliisin todetaan kehittävän aktiivisesti poikkihallinnollisia toimintatapoja, kuten verkostotyöskentelyä, eri hallinnonaloille yhteisten ongelmien ratkaisemiseksi²¹.

3.4 Resurssien niukkuus motivoi yhteistyötä tiettyyn rajaan asti

Viranomaisten niukat resurssit, erityisesti sisäisen turvallisuuden sektorilla, ovat selvityksen perusteella olleet yhtenä syynä siihen, että viranomaisyhteistyö on aktiivista. Rajalliset resurssit ovat motivoineet kehittämään yhteistyötä. Tavallaan resurssipulaa on koetettu paikata yhteistyön avulla. Resurssien vähäisyys tuskin lisää yhteistyön toimivuutta pidemmällä tähtäyksellä, mutta se voi hyvinkin edesauttaa yhteistyömyönteisyyttä.

Niukat resurssit eivät kuitenkaan ole pelkästään hyödyksi edes yhteistyön näkökulmasta. Selvityksen haastatteluissa kerrottiin, että viranomaisyhteistyötä eri ryhmien kanssa arvioidaan resurssinäkökulmasta tarkasti. Kynnys nimetä ihmisiä työllistäviin yhteistyöryhmiin on korkea. On mahdollista, että niukat resurssit johtavat yhteistyöhakuisuuteen tiettyyn pisteeseen asti, mutta sen jälkeen viranomaiset keskittyvät resurssipulan vuoksi omiin lakisääteisiin tehtäviinsä ja vetäytyvät ylimääräisinä pidetyistä tehtävistä, kuten viranomaisyhteistyöstä.

Vuonna 2016 valmistuneessa sisäisen turvallisuuden selonteossa todetaan välttämättömien sopeutustoimien käytännössä edellyttävän kaikilta viranomaisilta, että nämä priorisoivat tehtäviä ja voimavaroja sekä lykkäävät investointeja ja hankintoja lykkäämistä, siinä määrin kuin se keskeisten operatiivisten palveluiden saatavuutta vaarantamatta on mahdollista. Esimerkiksi Rajavartiolaitos linjasi jatkavansa tehtävien ja voimavarojen priorisointia ja ilmoitti muun muassa vähentävänsä osallistumistaan PTR-toimintaan.²²

Niukat resurssit saattavat sekä tukea että haitata yhteistyön onnistumista

4 Miten yhteistyö saadaan onnistumaan?

Selkeä tavoite on onnistuneen yhteistyön ehto. Lisäksi yhteistyön tulisi hyödyttää kaikkia osapuolia. Yhteistyön perimmäinen tarkoitus on saavuttaa sellaista lisäarvoa, jota osapuolet eivät yksin toimien saisi aikaan. Myös yhteistyön koordinaatio edistää viranomaisten yhteistyön onnistumista. Koordinaatiovastuuta helpottaa, mikäli toiminto perustuu lakiin tai muuhun säädökseen tai sille on olemassa toimeksianto. Osapuolten tiedonvaihto ja yhteisen tilannekuvan muodostaminen ovat yhteistyön keskeisiä tavoitteita ja hyötyjä. Hyvien yhteistyökäytäntöjen dokumentointi edesauttaa myöhempien yhteistyöprojektien onnistumista.

4.1 Selkeä tavoite on yhteistyön onnistumisen ehto

Vaikka voi tuntua itsestään selvältä, että yhteistyölle pitää asettaa yhteinen tavoite, se ei kuitenkaan välttämättä aina toteudu. On todennäköistä, että yleisluoteinen yhteistyöpuhe kertoo myös siitä, ettei tavoitteita ole määritelty selvästi. Epämääräinen yhteistyö vie osallistujien resursseja mutta tuo vähän hyötyjä. Pidemmällä aikavälillä viranomaisten kiinnostus yhteistyöhön voi hiipua huonojen kokemusten vuoksi.

Yhteistyön tavoitteiden määrittely saattaa olla vaikeaa, jos toimijoilla on omia päämääriään, jotka voivat olla ristiriidassa yhteistyön päämäärien kanssa. Jos on mahdollista osoittaa, että yhteistyö tuottaa kaikille osapuolille hyötyä, tavoitteenasettelu helpottuu. Yhteistyön perimmäinen tarkoitus on saavuttaa sellaista lisäarvoa, jota osapuolet eivät yksin toimien saisi aikaan. Yhteistyö siis tähtää ensisijaisesti hyödyn lisäämiseen, ei sen jakamiseen. Lisäksi yhteistyön tuloksellisuus tulisi kyetä osoittamaan toiminnan järkevällä ja luotettavalla mittamisella tai arvioinnilla.

Selvityksessä havaittiin, että yhteistyön tavoitteet tai pyrkimykset on usein ilmaistu varsin väljästi tai epäselvästi. Saatetaan todeta esimerkiksi, että ”varmistetaan... yhteistyösuhteet ja -verkostot” tai ”verkostoidutaan sidosryhmien kanssa”. Väljillä ilmaisuilla on pyritty siihen, että yhteistyö tuottaisi lisäarvoa. Haastatteluissa kerrottiin, että olennaista olisi määritellä, miksi yhteistyötä tehdään, mitä sillä halutaan saada aikaan ja tarvitaan ko sitä todella. Lähtökohtana tulisi olla, että kaikki yhteistyöhön osallistuvat osapuolet saisivat hyötyä yhteistyöstä.

Erään haastattelun mukaan hallinnossa on viranomaisyhteistyötä, jossa ollaan mukana, vaikka se ei hyödytä omaa toimintaa. Yleisluontoinen ja korostetun positiivinen yhteistyöpuhe saattaa peittää alleen hallinnonalojen omat selkeät tavoitteet ja resurssitarpeiden perustelut ja tehdä niille hallaa. Riskinä on, että jos viranomaisyhteistyö on pelkkä sanahelinää, se voi tuottaa lisätyötä ja turhaa byrokratiaa. Yhteistyö tulisi siksi rajata konkreettisiin tavoitteisiin, muotoihin ja rakenteisiin.²³ Tutkijoiden mukaan tavoitteiden määrittäminen on entistä tärkeämpää muuttuvassa toimintaympäristössä. Uudet epämääräiset, turvallisuutta horjuttavat ilmiöt (ilkeät ongelmat) ja uhkat nostavat esiin kysymyksen, ovatko yhteistyön tavoitteet asetettu siten, että ne ohjaavat oikean suuntaiseen toimintaan.²⁴

Yhteistyö tähtää lisäarvon saavuttamiseen

4.2 Koordinaatio ja säädökset edesauttavat yhteistyön onnistumista

Koordinaatio on keskeinen viranomaisyhteistyön onnistumisen tekijä. Tulisi olla selvää, mitä koordinaatio pitää sisällään, ja kuka siitä on vastuussa. Toisaalta pelkkä koordinaatiovastuun osoittaminen ei vielä takaa yhteistyön onnistumista, vaikka se toki voi helpottaa asian eteenpäin viemistä. Yhteistyön puutteellinen koordinaatio voi heikentää hankkeen vaikuttavuutta. Kysymys koordinaatiovastuusta nousi voimakkaasti esiin selvitystä varten tehdyissä haastatteluisa. Epämuodollisetkin yhteistyön toimintatavat, kuten viranomaisyhteistyössä yleinen verkostomainen työskentely, näyttävät siis edellyttävän järjestelmällistä johtamista ja toiminnan määrittelyä.

Koordinaatiovastuun määrittäminen on helppoa silloin, kun se perustuu toimeksiantoon tai lakiin. Viranomaisyhteistyötä koskevaa lainsäädäntöä on kuitenkin niukasti, joten harvoin on tiedossa, minkä viranomaisten tulisi osallistua yhteistyöhön ja kenellä on koordinaatiovastuu. Siten koordinaatiovastuun asettaminen voi tuottaa ongelmia ja vaikeuttaa sekä yhteistyön käynnistämistä että sen toteuttamista. Ongelmia voi tuottaa myös se, jos yksi yhteistyön osapuoli on selvästi muita vahvemmassa asemassa.

Eräs selvityksessä ilmennyt ongelma on epäselvä johtamisvastuu. Johtamisvastuu sitoo resursseja, mikä lienee syynä siihen, että vastuuta ei aina haluta ottaa. Haastatteluisa nousi esiin huoli siitä, että muiden tahojen johtovastuulla yhteistyö ei mene omalta kannalta haluttuun suuntaan. Yhteistyön onnistumiseen vaikuttaa keskeisesti se, että johtamisvastuussa oleva taho huomioi kaikkien osapuolien tarpeet eikä pyri korostamaan oman taustaorganisaationsa tarpeita.

Johtamiseen ja koordinaatioon ja yleisemmin organisaatio-osaamiseen liittyy myös osaamisen hyödyntäminen ja jatkuvuudesta huolehtiminen. Jokin toiminto tai yhteistyöverkosto voi kuihtua, jos sitä ylläpitänyt motivoitunut ja osaava henkilö lähtee.

Koordinaatiota tarvitaan myös verkostomaisessa työskentelyssä

4.3 Tiedonvaihto on olennaista yhteistyölle

Tutkimuksissa tiedonvaihto mainitaan yhtenä toimivan yhteistyön keskeisenä elementtinä ja edellytyksenä²⁵, mahdollisesti tiedonvaihto on myös yhteistyön yksi keskeinen motivaattori. Kuten luvussa 2 kuvattiin, toimijoiden välillä tulisi olla luottamusta, jotta olennaista tietoa myös välitettäisiin. Luottamuksen lisäksi yhteistyö edellyttää myös avoimuutta organisaatioiden välille. Tämä on usein haastavaa varsinkin yhteistyön alkuvaiheessa.

Selvityksen mukaan tiedonvaihto ja yhteisen tilannekuvan muodostaminen ovat yhteistyön keskeisiä tavoitteita ja hyötyjä. Avoimuuskaan osapuolten välillä ei välttämättä aina riitä, sillä tiedon jakamiseen liittyy joissain tapauksissa tiukkoja rajoitteita. Erityisesti sisäisen turvallisuuden sektorilla tietoturvallisuus ja yksityisyyden suoja ovat hyvin tiukkoja, mikä saattaa vaikeuttaa yhteistyötä.

Tiedonvaihtoon voi katsoa kuuluvaksi myös sen, että yhteistyön dokumentointi ei jää ainoastaan osallistujien väliseksi tiedoksi, mikä pahimmassa tapauksessa voi johtaa tiedon katoamiseen henkilövaihdoksissa. Tutkimuskirjallisuus korostaa yhteistyön arviointia ja dokumentointia. Toiminnan

Tiedonvaihto on keskeinen tavoite ja hyöty

jatkuva kehittäminen perustuu hyvien käytänteiden dokumentointiin, leviittämiseen ja hyödyntämiseen. On olemassa hyviä käytäntöjä, jotka jäävät hiljaiseksi tiedoksi, koska niitä ei kirjata mihinkään. Dokumentointia tulisi seurata jonkinlainen arviointi.²⁶ Sisäministeriön mukaan viranomaisyhteistyön hyviä käytäntöjä dokumentoidaan jo tällä hetkellä kattavasti säädöksissä, yhteistyösopimuksissa, kokouspöytäkirjoissa, tutkimuksissa ja muissa julkaisuissa.

Ajankohtainen esimerkki tiedonvaihdosta on sisäministeriöön sisäisen turvallisuuden tilannekuvan ylläpitoon kesällä 2017 perustettu operatiivinen yhteistyöryhmä.

Esimerkki operatiivisesta yhteistyöryhmästä

Mikä: Operatiivinen yhteistyöryhmä.

Keitä yhteistyössä on mukana: Yhteistyöryhmän puheenjohtaja on kansliapäällikkö. Jäsenistöön kuuluvat sisäministeriön pelastusosaston, poliisiosaston, hallinto- ja kehittämisosaston, rajavartio-osaston, pelastusosaston, poliisiosaston ja maahanmuutto-osaston osastopäälliköt, Rajavartiolaitoksen päällikkö, viestintäjohtaja, ministeriön kansainvälisten asioiden yksikön päällikkö, Poliisihallituksen poliisiylijohtaja, Suojelupoliisin päällikkö, Keskusrikospoliisin päällikkö ja Maahanmuuttoviraston ylijohtaja.

Säädösperusta tai muu toimivaltuus: Sisäministeriön työjärjestyksestä annetun sisäasiainministeriön asetuksen (1078/2013) 4 a §.

Yhteistyön tavoite ja toimintatapa: Operatiivinen yhteistyöryhmä käsittelee yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, maahanmuuton, pelastustoimen, rajaturvallisuuden sekä näihin liittyvän varautumisen valtakunnallista tilannekuvaa, merkittäviä ajankohtaisia kysymyksiä, riskienarviota ja -hallintaa sekä toimintalinjoja (sisäisen turvallisuuden operatiivinen tilannekuva).

Yhteistyöryhmä käsittelee ja sovittaa yhteen sisäisen turvallisuuden operatiivisen tilannekuvan perusteella tarvittavia toimenpiteitä, varautumista ja valmiussuunnittelua sisäministeriön toimialalla. Yhteistyöryhmä edistää viranomaisten suorituskyvyn tilanteen mukaista ja pidemmän aikavälin ylläpitoa ja kehittämistä. Yhteistyöryhmä toimii tarvittaessa tilanteenmukaisesti koolle kutsuttavana yhteistyöelimenä.

Lähde: Sisäministeriön asetus sisäministeriön työjärjestyksestä annetun sisäasiainministeriön asetuksen muuttamisesta 397/2017

4.4 Yhteinen toimintakulttuuri ja tietojärjestelmät edesauttavat yhteistyön onnistumista

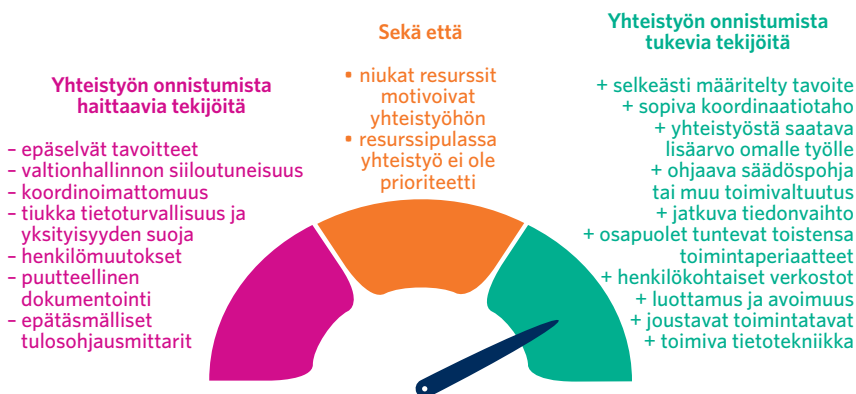
Turvallisuusviranomaisten yhteistyön sujuvuuteen todennäköisesti vaikuttaa ainakin osittain jaettu toimintakulttuuri ja käsitteistö. Viranomaisten välillä vallitsevalle institutionaaliselle luottamukselle ja yhdessä toimimisen perinteelle on luonnollista rakentaa toimivaa yhteistyötä. Voidaan nähdä, että pitkä yhteistyön historia on viranomaisyhteistyön menestyksen yksi tekijä²⁷.

Organisaatioon kohdistuvan luottamuksen lisäksi ilmeinen yhteistyötä helpottava tekijä on se, että Suomessa usein tunnetaan muut toimijat hyvin. Henkilökohtaiset suhteet joustavoittavat yhteistyötä ja helpottavat sen koordinoimista. Tämä tuntuu korostuvan erityisesti sisäisen turvallisuuden sektorilla, jossa kukin tahoo tuntee toistensa toiminnan pääperiaatteet. Suomessa viranomaisten yhteistyötä helpottavat lisäksi matalat hierarkiat.

Selvityshaastattelussa korostui tarve olla herkkä toimintaympäristön muutoksille: toiminnan tulee elää ja kasvaa tilanteen mukaan. Kuten luvussa 3.3 kerrottiin, verkostomainen, epämuodollinen ja kevyt yhteistyömuoto koettiin usein parhaimmaksi toimintatavaksi, koska se joustaa tilanteen mukaan. Käytännön tasolla ilmenevää joustavuutta pidettiin yhteistyön onnistumisen perimmäisenä edellytyksenä.

Digitalisaatio luo osaltaan puitteet yhteistyön kehittämiseksi, mutta toimivatkaan tietojärjestelmät eivät yksinään takaa yhteistyön onnistumista. Olennaista on se, minkälaiseksi vuorovaikutus teknologian välityksellä muodostuu. Viranomaistoiminnassa koettiin haastattelussa tarve hyvälle tietojärjestelmille, joiden tulee seurata aikaansa. Tietojärjestelmät ja ICT-hankkeet eivät kuitenkaan ole välttämättä osa ministeriöiden välistä päättäntämekanismia. Tällöin on vaarana se, etteivät tietojärjestelmät palvele kaikkia osapuolia parhaalla mahdollisella tavalla.

Teknologian kehitys helpottaa yhteistyötä, mutta ei yksin riitä



Kuvio 1: Yhteistyön onnistumista haittaavia ja edesauttavia tekijöitä

5 Onko yhteistyön kustannuksia ja hyötyjä pyritty ja kyetty arvioimaan?

Yhteistyö on valtionhallinnossa vakiintunut ja arkipäiväistynyt toimintatapa. Sen hyötyjä ei yleensä arvioida systemaattisesti, eikä yhteistyön vaatimia resursseja myöskään tarkastella läpinäkyvästi. Viranomaisyhteistyö on abstrakti asia, joten sen kustannusten ja hyötyjen seuranta ja arvioiminen on ymmärrettävästi hankalaa ja selvityksen havaintojen mukaan puutteellista. Yhteistyön kustannusten ja hyötyjen arviointi tuottaisi kuitenkin tietoa, jolla yhteistyö olisi mahdollista perustella. Mittaaminen edellyttäisi, että yhteistyölle on asetettu mitattavat tavoitteet ja sen laadulle on määritelty kriteerit. Tuloksetmittarit ovat epätasällisia, eikä yhteistyön tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta voida siksi arvioida.

5.1 Yhteistyön kustannusten ja hyötyjen mittaaminen on hankalaa eikä sitä juuri tehdä

Vaikka viranomaisyhteistyön merkitys toiminnan tehostamisessa ja hallinnonalat ylittävien, vaikeiden ongelmien ratkaisemisessa on korostunut, sen kustannuksista tai hyödyistä on vaikeaa saada konkreettista näyttöä. Yhteistyön tuomaa tehokkuuden lisäystä tai muuta hyötyä ei selvityksen perusteella hallinnossa kyseenalaisteta, mutta sitä ei myöskään arvioida systemaattisesti, jos ollenkaan. Syynä voi olla se, että yhteistyön kustannuksia ja hyötyjä on vaikeaa osoittaa euromääräisesti. Selvityksen havaintojen perusteella yhteistyön arviointi keskittyy mittareihin ja lukuihin, jotka ovat helposti saatavissa.

Yhteistyön välillinen taloudellinen merkitys on todennäköisesti huomattava. Jos yhteistyö ei ole sujuvaa, voi erilaisiin haasteisiin ja ongelmiin vastaaminen vaikeutua, jolloin niiden ratkaiseminen voi kestää tarpeettoman kauan ja kuluttaa resursseja. Esimerkiksi turvallisuusviranomaisten toiminnan tuloksellisuus ja palvelujen laatu vaikuttaa viime kädessä kansalaisten tuntemaan ja kokemaan turvallisuuteen. Siten olisi tärkeää nykyistä paremmin kyetä arvioimaan yhteistyötä ja arvioinnin avulla suunnata yhteistyötä yhä vaikuttavammin.

Yhteistyö on usein sisäänrakennettu osaksi päivittäistä toimintaa niin sisäministeriössä kuin myös muillakin hallinnonaloilla. Tavallisesti yhteistyötä tehdään kunkin osapuolen omilla resurssipanostuksilla siten, että virkamiehet osallistuvat omien virkatehtäviensä ohella erilaisiin yhteistyöryhmiin ja projekteihin. Kustannukset sisältyvät ministeriöiden ja hallinnonalojen tehtäviin ja budjettiin omilla lohkoillaan, eikä niitä ole mahdollista eritellä.²⁸

Yhteistyöhön käytettyjen resurssien seuraaminen olisi teknisesti mahdollista työaikakirjausten avulla. Yhteistyön euromääräiset kustannustiedot saisi perustamalla projektin valtionhallinnon yhteiseen talous- ja henkilöstöhallinnon Kieku-järjestelmään. Toki Kieku osoittaa vain tehollisen työajan välittömät kustannukset, ei yhteistyön kokonaiskustannuksia.

Selvityksen haastatteluissa kerrottiin, ettei ole tehty laskelmia siitä, mitä yhteistyön puuttuminen maksaisi tai mitä sillä säästettäisiin. Haastatteluissa todettiin, että sekä kustannuksia että hyötyjä tulee, mutta niiden

Viranomaisyhteistyöhön käytettyjen resurssien määrää ei arvioida, jolloin hyötyjen ja kustannusten mittaaminen ei ole mahdollista

suuruuden määrittäminen ei ole mahdollista. On esimerkiksi vaikea asettaa hintaa sille, että rajavartiolaitos hyödyntää poliisin ohjeita, tietojärjestelmiä ja välineistölle tekemiä testauksia. Ainakin turvallisuussektorilla yhteistyö on muuttunut jatkuvaksi ja rutiininomaiseksi toiminnaksi, jolloin sen kustannuksia tai hyötyjä voi olla entistä hankalampaa eritellä. Joskus kustannuksia voidaan kuitenkin määrittää kohtalaisen helposti ainakin käytettyjen henkilöresurssien osalta. Näin esimerkiksi sellaisissa tapauksissa, joissa yhteistyöhön on erikseen osoitettu resursseja. Myös tutkijoiden mukaan ministeriöissä ollaan oltu kiinnostuneita ensisijaisesti toiminnalliseen tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen liittyvistä asioista.

Yhteistyöllä saavutettujen hyötyjen mittaaminen on kustannusten mittaamista hankalampaa. Yleisellä tasolla on usein todennäköistä, että yhdessä toimimalla saavutetaan sellaista hyötyä, mitä osapuolten erillinen toiminta ei kykene tuottamaan. Tämän lisäarvon arvioiminen on kuitenkin miltei mahdotonta. On myös mahdollista, että yhteistyöstä koituu ainakin joillekin osapuolille ainoastaan kuluja.

Erään tutkimuksen mukaan toimijoiden omaan arvioon ja omakohtaisiin kokemuksiin perustuva käsitys hyödystä on ainoa, millä yhteistyötä voidaan perustella. Näkemykset voivat kuitenkin olla subjektiivisia tai toimintaympäristöön sidottuja, mikä tutkimuskirjallisuuden mukaan vaikeuttaa viranomaisyhteistyön kaltaisten abstraktien asioiden arviointia. Viranomaisyhteistyön yhtenä tavoitteena tulisi kuitenkin olla myös lisäarvon tuottaminen omalle toiminnalle.

Yleisesti erilaisten yhteiskunnallisten interventioiden vaikutusten tai vaikuttavuuden mittaaminen on hankalaa. Tämä pätee kaikkiin yhteiskunnallisiin vaikutussuhteisiin, myös viranomaisyhteistyön hyötyjen arviointiin. Erilaisten toimenpiteiden vaikutuksista voi etukäteen esittää lähinnä valistuneita arvauksia. Jälkikäteenkin arviointi ja mittaaminenkaan ei onnistu luotettavasti kuin rajoitetusti.

Yhteistyön kustannusten ja hyötyjen arviointi olisi kuitenkin tärkeää. Huolellinen hyötyarvio tuottaisi tietoa, jolla voisi perustella yhteistyön lakauttamisen tai laajentamisen. Kustannus-hyötyarvio auttaisi myös yhteistyön kehittämisessä. Mittaaminen edellyttäisi sitä, että yhteistyön laadulle on luotu toimivat kriteerit tai yhteistyölle asetettu konkreettiset, mitattavissa olevat tavoitteet. Vasta tällöin mittaamisesta on todellista hyötyä. Mittattavien kriteerien avulla olisi mahdollista tehdä johtopäätöksiä yhteistyön toimivuudesta suhteessa johonkin vaihtoehtoiseen toimintatapaan. Yhteistyön hyöty olisi hyvä kyetä osoittamaan rahallisesti. Tällöin saavutettu hyöty voitaisiin osoittaa yksiselitteisesti sen sijaan, että todetaan epämääräisesti yhteistyön esimerkiksi ”nopeuttavan” tai ”sujuvoittavan” jotain toimintoa.²⁹

Yhteistyön merkityksen ja määrän kasvaessa olisi tärkeää pystyä arvioimaan kustannuksia ja hyötyjä

5.2 Tulosohejaus ei ole tehokas väline yhteistyön arviointiin

Tulosohjaus koskee ainakin joissain tapauksissa myös viranomaisyhteistyötä. Selvityksessä ilmeni, että viranomaisyhteistyö on mukana tulosohjauksessa ja seurannassa. Tulosohjauksen kautta päivitetään esimerkiksi mahdolliset viranomaisyhteistyön lisäämistarpeet. Tulosohjauksessa arvioidaan muun muassa sitä, miten saadaan sitoutettua viranomaissektori yhteiseen toimintaan sekä yhteistyön muutosta.

Ongelmana on se, että tulosoajausmittarit ovat usein epämääräisiä. Viranomaisyhteistyötä koskevat tuloksellisuustavoitteet ovat väljiä ja ne on ilmaistu passiivissa. Tavoitteista saatetaan esimerkiksi sanoa, että ”kehitetään”, ”parannetaan”, ”tehostetaan”, ”toteutetaan yhteistyössä”, ”varmistetaan” tai ”vahvistetaan”. Tarkkoja mittareita yhteistyön tavoitteille hallinnonala ei aseta.

Selvityksessä ilmeni, että vakiintunut viranomaisyhteistyön muoto, PTR-yhteistoiminta, ei kuulu tulosoajauksen piiriin. VTV on tarkastanut³⁰ PTR-yhteistyötä vuonna 2007 ja jälkiseuranta³¹ on tehty vuonna 2010. Jälkiseurannan mukaan PTR-yhteistyön seuranta ja arviointi olivat merkittävästi tehostuneet. Sen sijaan tulostavoitteita ja niiden toteutumisen arvioinnissa käytettäviä mittareita ei ollut uudistettu. Tarkastusvirasto piti tärkeänä, että yhteistyöltä edellytetyt toimenpiteet näkyvät aiempaa paremmin myös eri viranomaisten tulostavoiteasetannassa.

Vuonna 2014 Poliisiammattikorkeakoulussa tehtiin tietojohdoista viranomaisyhteistyötä koskenut arviointi. Arviointi oli tapaustudkimus PTR-rikostiedustelu ja -analyysitoiminnasta. Arvioinnin mukaan yhteistoiminnan vaikuttavuuden mittaamisen ongelma on se, että PTR-yhteistoiminta ei ole koskaan ollut itsenäinen tulostavuuksellinen yksikkö. Vaikka PTR-viranomaisten yhteistoiminnan kehittäminen ja syventäminen on ollut tavoitteena muun muassa pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa, yhteistyön vaikuttavuutta ei ole juuri seurattu. Arvioinnissa todettiin PTR-rikostiedustelu ja -analyysitoiminnasta, ettei sen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointi ole helppoa. Toiminnan yhteiskunnalliset vaikutukset ovat välillisiä ja näkyvät vasta, kun jokin ulkopuolinen taho soveltaa tietoja käyttöön.³²

Mainituissa tutkimuksissa listattiin syitä, miksi toimivan vaikuttavuusmittariston luominen PTR-rikostiedustelu ja -analyysitoiminnalle on vaikeaa. Syiksi mainittiin muun muassa asiantuntijatyöluonne, jossa laatu on määrää merkityksellisempää, toiminnan ennaltaehkäisevä luonne, toimiminen oman toimen ohella ja työn arvottamisen vaikeus. Näitä PTR-toiminnan vaikuttavuuden mittaamisen ongelmia voi pitkälti pitää yleisinä viranomaisyhteistyön mittaamisen ongelmina.

Sisäministeriöstä saadun tiedon mukaan viranomaisyhteistyön merkitys on huomioitu ministeriössä varsin laajasti. Esimerkiksi hätäkeskuslaitoksen tulosoajaukseen osallistuu paitsi ministeriön pelastus- ja poliisiosasto, myös sosiaali- ja terveysministeriö. Koska hätäkeskuslaitos on auttamisketjun ensimmäinen lenkki, vaikuttaa sen toimintakyky suoraan eri viranomaisten toimintaan.

Selvityksessä saadun tiedon mukaan sisäministeriössä on viimeisten vuosien aikana kehitetty systemaattisesti hallinnonalan tulosoajauksia. Tämä näkyy muun muassa siten, että hallitusohjelmataavoitteet huomioidaan konsernistrategiassa ja toimialakohtaisissa erillisstrategioissa, sekä siten, että konsernistrateginen lähestymistapa on ylipäätään vahvistunut. Myös tulosoajausprosessin sisältöä sekä siihen liittyvien dokumenttien laatua on pyritty kehittämään toiminta- ja taloussuunnitelmassa. Kullekin toimialalle on asetettu strategiset, pitkän aikavälin tavoitteet ja määritelty näitä toteuttavat painopisteet. Sisäministeriön antaman tiedon mukaan viranomaisyhteistyön merkitys on huomioitu ministeriössä varsin laajasti. Samalla on tunnistettu se, että yhä monimutkaisempi toimintaympäristö asettaa haasteita myös tulosoajaukselle. Ministeriön mukaan ministeriön ohjausta ei ole tarkoituksenmukaista ulottaa nykyistä yksityiskohtaisemmalle tasolle, vaan lisätä virastojen vastuuta operatiivisissa asioissa.

Tässä liitteessä kuvataan, miten selvityksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia tuloksiin liittyy.

Selvityksen tavoite ja hyödyntäminen

Selvityksen tavoitteena oli arvioida viranomaisyhteistyötä, sen tarvetta ja onnistumisen edellytyksiä erityisesti turvallisuussektorilla. Selvityksen tarkoituksena oli tuottaa tietoa kaikkia osapuolia hyödyntävästä yhteistyöstä ja esittää ehdotuksia, kuinka viranomaisyhteistyön tuloksellisuutta voisi kehittää valtionhallinnossa.

Selvityksen kohde

Selvitys kohdistui erityisesti sisäisen turvallisuuden viranomaisyhteistyöhön sisäministeriön hallinnonalalla, tosin selvityksessä on käsitelty viranomaisyhteistyötä osin laajemminkin.

Selvitysluonnoksesta pyydettiin lausunnot sisäministeriöltä ja valtioneuvoston kanslialta, joista sisäministeriö antoi lausunnon. Lausunnossa annettu palaute on otettu huomioon lopullista selvitystä laadittaessa. Lausunto ja siitä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Selvityskysymykset ja niiden osakysymykset

1. Onko viranomaisyhteistyö sisäministeriön hallinnonalalla kyennyt vastaamaan muuttuvan toimintaympäristön ja digitalisaation haasteisiin?
 - Miten yhteistyö määritellään ja miten se toimii hallinnon eri tasoilla?
 - Keitä yhteistyöhön osallistuu ja mitä tavoitteita yhteistyölle on asetettu? Onko yhteistyötä ohjaava säädöspohja tai muu toimivaltuutus ajan tasalla muuttuvassa toimintaympäristössä ja miten niitä mahdollisesti tulisi kehittää?
 - Miten hallinnonalarajojen yli menevä yhteistyö toimii ja miten sitä on pyritty kehittämään?

2. Mistä koostuu onnistunut, osapuolille hyödyllinen viranomaisyhteistyö?
 - Milloin viranomaisyhteistyö on onnistunutta?
 - Mitkä ovat oleelliset asiat onnistumiselle?
 - Mitkä asiat ovat onnistumisen kannalta suurimmat riskit ja ongelmat?
 - Milloin yhteistyö on oikea tapa viedä asioita eteenpäin ja miten määritellään sen oikea taso ja muoto ja koordinoiva taho?

3. Onko yhteistyön kustannuksia ja hyötyjä pyritty ja kyetty arvioimaan?
 - Miten yhteistyön kustannuksia ja hyötyjä on pyritty arvioimaan?
 - Miten yhteistyön toimivuutta ja yhteistyöstä aiheutuvia kustannuksia ja mahdollisia säästöjä seurataan?
 - Miten niukat resurssit vaikuttavat yhteistyöhön?

Selvityksen kriteerit, aineistot ja menetelmät

Aineistot: Haastattelut, lainsäädäntö ja asetukset, akateeminen tutkimuskirjallisuus.

Analyysimenetelmät: Laadullinen sisältöanalyysi.

Selvityksessä pyrittiin löytämään kriteereitä hyvälle yhteistyölle.

Aineistot: Haastattelut ja asiaa koskevat selvitykset, akateeminen tutkimuskirjallisuus.

Analyysimenetelmät: Laadullinen sisältöanalyysi.

Aineistot: Haastattelut ja hallinnon suunnitteluasiakirjat, akateeminen tutkimuskirjallisuus.

Analyysimenetelmät: Laadullinen sisältöanalyysi.

Selvityksen toteutusaika

Selvitys alkoi 30.10.2017 ja päättyi 17.9.2018.

Sekä esiselvitysvaiheessa että varsinaisessa selvityksessä haastateltiin sisäministeriön asiantuntijoita. Asiantuntijoita haastateltiin hallinto- ja kehittämisosastolta, poliisiosastolta, pelastusosastolta, maahanmuutto-osastolta, Rajavartiolaitoksen esikunnasta sekä kansainvälisten asioiden yksiköstä. Lisäksi varsinaisessa selvityksessä haastateltiin myös tutkijoita. Aineiston kerääminen ja haastattelut tehtiin pääasiassa syksyllä 2017 ja alkuvuodesta 2018.

Selvityksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava tuloksellisuustarkastaja Juho Nurminen ja ylitarkastaja Tiina Palonen-Roihupalo. Tarkastusta ohjasi tuloksellisuustarkastuspäällikkö Anna-Liisa Pasanen.

Selvityksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

Selvitys on luonteeltaan kehittämissuuntautunut. Sisäministeriön hallinnon-alaa koskevien sisäiseen turvallisuuteen liittyvien havaintojen lisäksi selvityksessä on yleisiä yhteistyötä koskevia havaintoja, jotka kuvaavat viranomaisyhteistyötä valtionhallinnossa laajemminkin.

- 1 Tomi Kivenjuuri (2010): Vaikuttavuusajattelu kansallisen viranomaisyhteistyön suunnittelu- ja valmistelu-prosessissa. Esiupseerikurssin tutkimus. Maanpuolustuskorkeakoulu.
- 2 Valtonen Vesa (2010): Turvallisuustoimijoiden yhteistyö - operatiivis-taktisesta näkökulmasta. Akateeminen väitöskirja, Maanpuolustuskorkeakoulu, taktiikan laitos. Julkaisusarja 1, n:o 3. Helsinki 2010.
- 3 Valtonen Vesa (2007): Käsitteitä viranomaisyhteistyöstä. Teoksessa "Viranomaisyhteistyö - hyvät käytännöt". Pelastusopiston julkaisu 1/2007.
- 4 Vuorinen, Katja (2006): Viranomaisyhteistyö ympäristönsuojelussa - Alueellisen ympäristökeskuksen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisten välinen yhteistyö ympäristönsuojelun lupa- ja valvontatehtävissä. Pro gradu -tutkielma. Lapin yliopisto, Yhteiskuntatieteiden tiedekunta.
- 5 Emt. ja Olli Mäenpää (2008): Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita Prima Oy, Helsinki.
- 6 Annaleena Aira (2012): Toimiva yhteistyö. Työelämän vuorovaikutussuhteet, tiimit ja verkostot. Jyväskylä Studies in Humanities 179. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä 2012.
- 7 Vesa Valtonen (2007): Käsitteitä viranomaisyhteistyöstä. Teoksessa "Viranomaisyhteistyö - hyvät käytännöt". Pelastusopiston julkaisu 1/2007.
- 8 Hannu Rantanen (2007): Informaatiovirrat viranomaisyhteistyössä. Teoksessa "Viranomaisyhteistyö - hyvät käytännöt". Pelastusopiston julkaisu 1/2007.
- 9 Oili Kinnunen(2007): Itä-Suomen hankkeiden verkottuminen ja yhteistyö. Teknologiakatsaus 199/2007. Tekes. Helsinki 2007.
- 10 Aarti Sharma ja Kater Kearins (2011): Interorganizational Collaboration for Regional Sustainability: What Happens When Organizational Representatives Come Together? Journal of Applied Behavioral Science 47(2).
- 11 Arthur Himmelman (2002): Collaboration for change. Definitions, Decision-making models, Roles, and Collaboration Process Guide. http://depts.washington.edu/ccph/pdf_files/4achange.pdf
- 12 Annaleena Aira (2012): Toimiva yhteistyö. Työelämän vuorovaikutus-suhteet, tiimit ja verkostot. Jyväskylä Studies in Humanities 179. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä 2012.
- 13 Arjen turvaa - Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Valtioneuvoston yleisistunto 23.9.2004. Sisäasiainministeriön julkaisuja 44/2004.
- 14 OECD:n Suomen hallinnon maa-arviointi. Arvioinnin keskeiset tulokset ja keskeiset toimenpidesuosituksukset. Käännös tiivistelmästä ja keskeisistä suosituksista. Valtiovarainministeriö kesäkuu 2010.
- 15 Yhtenäisen valtioneuvoston rakennetta arvioivan parlamentaarisen komitean (KEHU-komitea) mietintö. Valtiovarainministeriön julkaisuja 7/2015.
- 16 Valtioneuvoston kehittämisyöryhmän selvitys. Yhtenäinen valtioneuvosto syntyy yhteistyöllä ja yhtenäisillä toimintatavoilla. Valtiovarainministeriön julkaisu 15/2017.
- 17 Petri Virtanen, Petri Uusikylä, Janne Jalava, Seppo Tiihonen, Lasse Laitinen ja Kirsi Noro (2016): Valtioneuvoston yhtenäisyys - kansainvälinen vertaileva tutkimus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 49/2016.
- 18 Oili Kinnunen(2007): Itä-Suomen hankkeiden verkottuminen ja yhteistyö. Teknologiakatsaus 199/2007. Tekes. Helsinki 2007; sekä Valtonen Vesa (2010): Turvallisuustoimijoiden yhteistyö - operatiivis-taktisesta näkökulmasta. Akateeminen väitöskirja, Maanpuolustuskorkeakoulu, taktiikan laitos. Julkaisusarja 1, n:o 3. Helsinki 2010.
- 19 Minna Immonen (2016): Moniammatillisen viranomaisyhteistyön hyödyt ja haasteet ympäristörikosten ehkäisy- ja torjuntatyössä. Pro gradu -tutkielma, maaliskuu 2016. Tampereen yliopisto, hallintotiede, turvallisuushallinto.
- 20 Hyvä elämä -turvallinen arki. Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden strategiasta 5.10.2017. Sisäministeriön julkaisu 15/2017.
- 21 Sisäministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2016 - 2019 sekä tuloussuunnitelma 2015. Sisäministeriön julkaisu 34/2014.
- 22 Valtioneuvoston selvitys sisäisestä turvallisuudesta. Sisäministeriön julkaisu 8/2016.
- 23 Sirpa Virta ja Minna Branders (2016): Turvallisuus. Käsitteistö ja tutkimus, hallinto ja hallinta. Valtiontalouden tarkastusvirastolle kirjoitettu julkaisematon raportti.
- 24 Emt.
- 25 Oili Kinnunen(2007): Itä-Suomen hankkeiden verkottuminen ja yhteistyö. Teknologiakatsaus 199/2007. Tekes. Helsinki 2007; sekä Hannu Rantanen (2007): Informaatiovirrat viranomaisyhteistyössä. Teoksessa "Viranomaisyhteistyö - hyvät käytännöt". Pelastusopiston julkaisu 1/2007.
- 26 Petri Taitto (2007): Tavoitteena hyvät käytännöt. Teoksessa "Viranomaisyhteistyö - hyvät käytännöt". Pelastusopiston julkaisu 1/2007.
- 27 Taisto Hakala (2007): Helsingin pelastustoimen ja terveydenhoidon kumppanuus ensihoitopalvelujen tuottamisessa. Teoksessa "Viranomaisyhteistyö - hyvät käytännöt". Pelastusopiston julkaisu 1/2007.
- 28 Sirpa Virta ja Minna Branders (2016): Turvallisuus. Käsitteistö ja tutkimus, hallinto ja hallinta. Valtiontalouden tarkastusvirastolle kirjoitettu julkaisematon raportti.
- 29 Valtonen Vesa (2010): Turvallisuustoimijoiden yhteistyö - operatiivis-taktisesta näkökulmasta. Akateeminen väitöskirja, Maanpuolustuskorkeakoulu, taktiikan laitos. Julkaisusarja 1, n:o 3. Helsinki 2010.
- 30 Poliisi-, tulli- ja rajavirtioviranomaisten yhteistoiminta (PTR-yhteistyö) - erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Toiminnantarkastuskertomus 145/2007.
- 31 Jälkiseurantaraportti 28.4.2011 (280/54/06).
- 32 Pirjo Jukarainen ja Kari Laitinen (2014): Tietojohtoinen viranomaisyhteistyö ja sen vaikuttavuuden arviointi. Tapaustutkimus poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen rikostorjuntayhteistyöstä (PTR -rikostiedustelu ja -analyysi-toiminnasta). Poliisiammattikorkeakoulun katsauksia 6/2014.



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321, WWW.VTV.FI

ISBN 978-952-499-437-8 (PDF)