

Tuloksellisuustarkastus

Tarkastuskertomus 10/2019 Viranomaisyhteistyö harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalveluissa

Yhteenveto kertomusluonnoksen lausunnoista

Valtiontalouden tarkastusvirasto on saanut viitekohdassa mainitun tarkastuskertomuksen luonnoksesta palautetta seuraavasti:

Sisäministeriö antoi lausunnon 16.5.2019, tähän lausuntoon on sisällytetty ministeriön pelastus-, poliisi- ja rajavartiolaitos-osaston kannanotot.

Sosiaali- ja terveysministeriö antoi lausunnon 14.5.2019.

Itä-Suomen aluehallintovirasto antoi lausunnon 15.5.2019.

Lausunnonantajilla on ollut tilaisuus

- lausua näkemyksensä tarkastuskertomusluonnoksessa esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista sekä
- esittää kertomusluonnoksen tekstiin korjaus- ja täsmennysehdotuksia.

Ennen lopullisen tarkastuskertomuksen antamista tarkastusvirasto on kertomusta viimeisteltäessä ottanut huomioon palautteen seuraavasti:

1. Lausunnonantajien näkemykset kannanotoista

Sisäministeriön arvion mukaan tarkastuskertomusluonnoksessa ei ole merkittäviä asia- tai tulkintavirheitä, joilla olisi vaikutusta tarkastuksen kannanottoihin. Tarkastushavainnot vastaavat sisäministeriön näkemystä harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalvelujen tilanteesta. Sisäministeriö totesi lausunnossaan kuitenkin, että kannanottojen ja suositusten suhde tarkastushavaintoihin ei ole kaikilta osin johdonmukainen tai selkeä. Tätä asiakokonaisuutta on avattu tarkemmin lausuntoyhteenvedon kohdassa 3.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että kannanottojen alun taustoituksessa tulee tarkemmin kuvata, että tarkastuksessa ensihoitopalvelua tarkasteltiin sisäisen turvallisuuden palveluiden osana, vaikka se kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön toimialalle.

Kannanottoon lisättiin tiivis muotoilu, josta ilmenee, että ensihoidon palvelut sisällytettiin keskeisenä nopean avun palveluna sisäisen turvallisuuden palvelujen muodostamaan kokonaisuuteen. Vastaavat asiaa kuvaavat kohdat ilmenevät jo aiemmin kertomuksen varsinaisesta havaintosasta.

Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö esitti, että sisäministeriölle annettavien suositusten osalta on syytä lisätä tarkennus, että ne eivät koske ensihoitopalvelun järjestämistä tai tuottamista, jotka ovat osa sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja sairaanhoitopiirien järjestämisvastuulla.

Tarkastusviraston näkökulmasta vastuutamme ensisijaisesti harvaan asuttujen alueiden turvallisuuden ja tähän liittyvän viranomaisyhteistyön kehittämistä asiaa ohjannutta vastuuministeriötä, mutta samalla tarkastusvirasto korostaa yhteistyön tekemisen ja yhdenmukaisen ohjauksen

tarvetta hallinnonalasta riippumatta. Näin ollen tarkastusviraston ensimmäistä suositusta tarkennettiin seuraavasti: Sisäministeriön tulee varmistaa yhdessä muiden turvallisuuspalveluista vastaavien ministeriöiden kanssa, että turvallisuusviranomaisten yhteistyöhön kohdistetut ohjaussyötteet ovat sisällöllisesti yhdensuuntaisia.

Itä-Suomen aluehallintovirastolla ei ollut huomautettavaa tarkastuksen kannanottoihin.

2. Teknisluonteiset täsmennys- ja korjausehdotukset

Lopullisessa tarkastuskertomuksessa huomioitiin sisäministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön ehdottamat kolme teknisluonteista korjausehdotusta tekstiin. Sisäministeriön osalta nämä liittyivät perustehtävät-käsitteeseen, joka muutettiin viittaamaan pääsääntöisesti lakisäätöisiin perustehtäviin.

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnon perusteella muutettiin kappaleen 3.2. otsikkoa siten, että siitä ilmenee tarkemmin sen viittaavan nimenomaan Harva-pilottialueilla viranomaisyhteistyönä toteutettavaan ensivastetoimintaan. Samoin täsmennettiin edelleen ensihoidon järjestämisvastuun ilmaisutapaa.

Itä-Suomen aluehallintovirastolla ei ollut täsmennys- tai korjausehdotuksia kertomusluonnoksen tekstisisältöön.

3. Sisäministeriön huomioita havaintojen ja kannanottojen suhteeseen

Sisäministeriö kiinnitti huomiota lausunnossaan myös siihen, että kannanottojen ja suositusten suhde tarkastushavaintoihin ei ole kaikilta osin johdonmukainen tai selkeä. Ministeriön mukaan viranomais-toimijat sovittavat toimintansa alueellisten erityispiirteiden – tässä tapauksessa väestötiheyden – mukaan siten, että väestön nauttima turvallisuus on mahdollisimman yhdenvertainen eri alueilla. Keinot ja palvelujen tuottamisen tapa voivat perustellustikin poiketa toisistaan alueiden välisessä vertailussa. Tällä viitataan ilmeisesti tarkastuksen havaintoihin sitä, että toimintatavat vaihtelevat alueittain.

Harva-kehittämistyössä on korostettu hyvien käytäntöjen selvittämistä ja levittämistä. Tarkastuksen havainnot vaihtelevista käytännöistä ja seurannan puutteesta koskevat tämän tavoitteen toteutumista. Tarkastusvirasto ei lähde siitä, että palvelujen tuottamistapojen tulisi olla yhdenmukaisia eri alueilla. Toisaalta varmennetuilla, riittävän yhdenmukaisilla ja hyväksi koetuilla toimintatavoilla voidaan turvata minimitason palvelukykyä ja takaamaan toiminnan laatua. Tässä mainitut tarkastusviraston näkemykset kirjattiin myös kertomuksen kannanotto-lukuun.

Sisäministeriö toteaa lausunnossaan myös sen, että eri toimijoiden välisessä yhteistyössä tehtävä turvallisuussuunnittelu tai varautuminen voivat vastata vain hyvin rajallisesti siihen, miten laajasti ja nopeasti apua on yksilölle saatavilla hädän hetkellä. Avun saantiin liittyvät haasteet harvaan asutulla seudulla ovatkin pääosin suoraan riippuvaisia palveluja tuottavien viranomaisten resursseista. Turvallisuussuunnittelu ja varautuminen eivät myöskään ole resurssiriippumattomia eikä viranomaisilta edellytettävää panostusta niihin voida hoitaa pelkästään kohdentamalla työpanosta uudelleen.

Myös tarkastusviraston näkökulmasta turvallisuussuunnittelun merkitys viranomaisavun turvaamisessa on rajallinen, kyse onkin lähinnä yhteisten näkemysten vaihtamisesta ja tuttuuden luomisesta sekä yhteisestä toiminnan suunnittelusta ja varautumisesta. Turvallisuussuunnittelulla nähdään olevan positiivista merkitystä siinä, miten hyvin viranomaiset tuntevat toisiaan ja pystyvät suunnittelemaan toimintaa yhdessä ja tukeutumaan toisiinsa apua tarvitessaan.

Sisäministeriö kiinnittää huomiota, että tarkastuksen kannanotoissa esitetään: "sisäministeriön tulee jatkossa tuoda esiin sitä, että alueellisen ja paikallisen turvallisuuden ohjaamisessa tarvitaan selkeitä rakenteita ja vahvaa koordinaatiota", mutta kannanotosta ei suoraan ilmene, missä yhteydessä ja tarkoituksessa rakenteiden ja koordinaation esiin tuomista esitetään.

Tätä kohtaa tarkennettiin lausunnon perusteella siten, että kohdalla viitataan selkeämmin alueellisen ja paikallisen turvallisuuden suunnitteluun ja hallintaan, jossa tarvitaan selkeitä yhteistyön rakenteita ja eri toimijoiden välistä koordinaatiota. Lisäksi kohtaan lisättiin, että tämän tyyppisiä tavoitteita onkin jo ilmaistu sisäministeriön tammikuussa 2019 julkaisemissa Turvallisuutta kaikkialla -linjauksissa.

Sisäministeriön lausunnossa kiinnitetään huomiota myös kertomusluonnoksen kannanottojen kohtaan, jossa todetaan, että "viranomaisyhteistyön hyötyjä tai vaikuttavuutta ei ole systemaattisesti arvioitu, joten seurannalle asetetut tavoitteet ovat jääneet toteutumatta. Toiminnan hyötyjä onkin arvioitu lähinnä viranomaisten palvelukyvyyn sekä asiakashyötyjen näkökulmasta". Sisäministeriön näkemyksen mukaan mainitut asiakashyödyt ovat keskeisiä vaikuttavuuden indikaattoreita. Tältä osin ministeriö toivoo virastolta tarkennusta kannanottoon.

Tarkastuksessa toiminnan hyötyjen arvioimisella palvelukyvyllä tai asiakashyödyillä viitattiin siihen, että vaikka viranomaisyhteistyön hyötyjä ei ole tarkasteltu mittaritasolla, niin käytännössä hyötyjä on koettu saatavan yksittäisissä onnistuneissa yhteistyötilanteissa. Esimerkiksi onnistuneissa ensivastetehtävissä nopean avun on nähty auttaneen avun tarvitsijaa. Tarkastuksen tiedonhankinnassa pyrittiin selvittämään viranomaisyhteistyön hyötyjen seurannan ja arvioinnin menettelyjä myös systemaattisemmin. Määrällisiä seurantatietoa asiasta ei ollut saatavilla, eikä viranomaisyhteistyön hyötyjä ei ole erityisesti arvioitu. Tältä osin kertomusluonnoksen tekstimuotoilu oli harhaanjohtava ja se on korjattu muotoon: "Viranomaisyhteistyön hyötyjä tai vaikuttavuutta ei ole systemaattisesti arvioitu, joten seurannan tavoitteet ovat tältä osin jääneet toteutumatta. Viranomaisyhteistyön hyödyt ovat kuitenkin konkretisoituneet käytännön toiminnassa viranomaisten palvelukyvyyn parantumisenä ja nopean avun tilanteiden hoitamisessa."

Lisätietoja: Johtava tuloksellisuustarkastaja Mikko Koskinen, p. 040 732 4951