



Jakelussa mainitut

Selvitys 3/2018 Viranomaisyhteistyö – erityisesti sisäministeriön hallinnonalalla

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan Viranomaisyhteistyö – erityisesti sisäministeriön hallinnonalalla -selvityksestä.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin kertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen perusteella on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään raportoitaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

1 Jälkiseurannan toteutus

Selvityksenä annetun tarkastuksen kohteena oli viranomaisyhteistyö. Selvityksessä keskityttiin erityisesti sisäministeriön hallinnonalaan. Tarkastusvirasto esitti selvityksessä seuraavat kehittämissuhteudet:

1. Sisäministeriö voisi joissakin yhteistyöhankkeissa koeluontoisesti määrittellä yhteistyön tavoitteet, mitata käytetyt resurssit ja arvioida saadut hyödyt. Saatua 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.

Jälkiseuranta toteutettiin lähettämällä sisäministeriölle ja valtioneuvoston kanslialle selvityspyyntö, jossa pyydettiin vastaamaan alla oleviin kysymyksiin:

1. *Kysymykset sisäministeriölle:* Onko sisäministeriö aiempaa tarkemmin määrittänyt viranomaisyhteistyön tavoitteita ja käytettyjä resursseja sekä arvioinut hyötyjä joissakin toiminnoissa tai asettamissaan hankkeissa? Mikäli viranomaisyhteistyön uusia käytäntöjä ja resursointitapoja on kokeiltu hankkeissa tai joissakin toiminnoissa, onko niiden tuloksia hyödynnetty laajemmin viranomaisyhteistyössä? Onko sisäministeriö kehittänyt viranomaisyhteistyötä muilla tavoin?
2. *Kysymykset valtioneuvoston kanslialle:* Onko valtioneuvoston kanslia hyödyntänyt monen hallinnonalan kansallisissa yhteistyöhankkeissa EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmän tyyppistä menettelytapaa? Miten valtioneuvoston kanslia on kehittänyt monen hallinnonalan välistä viranomaisyhteistyötä?

Sisäministeriö vastasi selvityspyyntöön. Valtioneuvoston kanslialta ei vastausta saatu. Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

Jälkiseurantaa varten antamassaan selvityksessä sisäministeriö kertoo erilaisista hallinnonalalla meneillään olevista ja olleista viranomaisyhteistyötä koskevista hankkeista ja käytänteistä.

Sisäministeriö kertoo selvityksessään, että viranomaisyhteistyö on sisäänrakennettu kiinteäksi osaksi sisäministeriön hallinnonalan päivittäistä toimintaa. Tästä sisäänrakennetusta luonteesta johtuen viranomaisyhteistyön kustannusten erittely luotettavalla ja mielekkäällä tavalla on ministeriön mukaan hyvin vaikeaa tai jopa mahdotonta. Sisäministeriö toteaa selvityksessään, että viranomaisyhteistyö niin hallinnonalan sisällä kuin muiden viranomaisten kanssa on sisäministeriön ja koko sisäasiainhallinnon näkökulmasta tärkeää, vaikuttavaa ja kustannustehokasta.

Monimutkaistuneet tehtävät ja viranomaisten niukat resurssit ovat johtaneet siihen, että viranomaiset ovat ajoittain joutuneet voimakkaaseen priorisointiin ja keskittymään lakisäätöihin tehtäviinsä. Selvityksessä kerrotaan, että ministeriön eri toimialojen arvioiden mukaan yhteistyön lisäämisellä ei tämänhetkessä resurssitilanteessa pystytä saavuttamaan nykyistä suurempia hyötyjä. Yhteistyön lisäämisen vaarana on, että kunkin toimialan lakisäätöisten tehtävien toteuttaminen heikkenisi alle hyväksyttävän tason.

Selvityksessä todetaan, että tulosohjaus ei ole tehokas väline viranomaisyhteistyön arviointiin. Hallinnonalan tulosohjauksessa ei ole asetettu aiempaa tarkempia tavoitteita viranomaisyhteistyölle. Viranomaisyhteistyö on hallinnonalan tavoitteissa sisäänrakennettuna, eikä tulosohjausta ole tarkoitus ulottaa nykyistä yksityiskohtaisemmalle tasolle. Sisäministeriön hallinnonalalla otettiin käyttöön uudistettu tulosohjausmalli vuonna 2019. Tavoitteena on vahvempi sisäministeriökonserni, koko hallinnonalan yhtenäisempi tulosohjaus sekä konsernin yhteinen tilannekuva, strategisempi ja pitkäjänteisempi suunnittelu ja ohjaus.

Sisäministeriö kertoo selvityksessään, että se käynnisti vuonna 2019 uuden poikkihallinnollisen yhteistyön muodon, sisäisen turvallisuuden yhteistyömallin. Mallilla tavoitellaan aiempaa parempaa sitoutumista ja vaikuttavuutta. Lisäksi yhteisen tavoitetilan muodostamista sekä toiminnan vaikutusten arviointia ja mittaamista on korostettu.

Ministeriö kertoo, että toimia, joilla tavoitellaan viranomaisten keskinäisen yhteistyön lisäämistä viranomaistoiminnan vaikuttavuuden kasvattamiseksi, on poliisitoiminnassa edistetty monin tavoin. Toimintamuodot ovat moniammatillisia. Vuosien 2021–2025 tulossopimukseen on sisällytetty myös Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen ns. PTR-yhteistoiminnan vahvistaminen huumausainerikostorjunnassa.

Selvityksessään ministeriö kertoo, että sen poliisiosasto koordinoi lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseen ja rikosten ennaltaehkäisyyn keskittyvää moniammatillista Ankkuritoimintaa. Vuosina 2020–2021 poliisiosasto on kehittänyt Ankkuritoiminnalle yhteisen toiminnan tilastointijärjestelmän, joka mahdollistaa yhdenmukaisen tiedonkeruun ja tiedon raportoinnin. Kuluvana vuonna valmistuu yhteinen raportointijärjestelmä. Ankkuritoiminnan vaikuttavuutta selvitetään valtioneuvoston tutkimusrahoituksella erillishankkeena, joka päättyy helmikuussa 2022.

Sisäministeriö kertoo selvityksessään, että poliisiosastolla on kehitetty mittaristo talousrikostorjuntaan. Siinä tuloksia arvioidaan annettujen resurssien perusteella. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmassa on hanke, jossa luodaan resurssiseuranta keskeisten viranomaisten resursseista. Tarkoituksena on myös arvioida, voidaanko viranomaisten työmäärää tuoda esille suhteessa olemassa oleviin resursseihin. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelmaan kuuluu hanke, jossa kehitetään moniviranomaistoiminnan suunnitelmallista johtamista tukevien toimintamallien luomista poliisille. Kehitettävien toimialakohtaisten toimintamallien avulla moniviranomaistoimintaan luodaan yhtenäiset menettelytavat eri puolille Suomea ja siten yhtenäistetään toiminnan johtamista.

Harvaan asuttujen alueiden poliisin toimintavalmiutta koskeviin haasteisiin on pyritty vastaamaan Harvaturva-projektilla, jossa kokeillaan poliisilaitosrajat ylittävää valvontaa, partiointia ja hälytystehtävien hoitamista.

Sisäministeriön selvityksessä kerrotaan, että vuodesta 2008 toiminut pelastuslaitosten kumppanuusverkosto on pelastustoimen viranomaisyhteistyöverkojen tunnetuin muoto. Se on viime vuosina lisännyt asiantuntijoiden hyödyntämistä ja muodostanut erillisiä aihekohtaisia asiantuntijaverkostoja. Yhteistoiminnan hyödyistä sisäministeriön selvityksessä mainitaan pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisyn toimintaohjelma vuodelta 2019. Ohjelmassa määritetään toimialan onnettomuuksien ehkäisyn vaikuttavuustavoitteet. Kehittämismäärärahojen niukkuus on kannustanut yhteistyöhön pelastustoimen kehittämishankkeissa.

PTR-yhteistoiminnan osalta laaditaan vaikuttavuusanalyysiä, jonka avulla tehdään johtopäätökset yhteistyön ja organisoimisen kehittämiseksi.

Sisäministeriön selvityksessä kerrotaan, että Rajavartiolaitoksen tulossuunnitelmissa on linjattu, että tilannekuvatoimintoja kehitettäessä otetaan huomioon keskeisten kansallisten yhteistyötahojen ja etenkin kehitteillä olevat valtioneuvoston kanslian tilannekuvatoiminnot.

Sisäministeriön hallinnonalan valmius- ja varautumistoiminnan viranomaisyhteistyötä on vahvistettu edelleen esimerkiksi kehittämällä operatiivisen yhteistyöryhmän toimintaa. Viranomaisyhteistyötä edustaa myös sisäministeriön tilannekeskus.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Selvityksenä annetussa tarkastuksessa todettiin, että viranomaisyhteistyön onnistuminen edellyttää selkeästi määriteltyä tavoitetta ja että selkeät säädökset helpottavat viranomaisyhteistyötä. Mikäli viranomaisyhteistyön tavoitteita ei määritellä selkeästi, siihen käytettyjä resursseja on vaikea selvittää ja yhteistyön hyötyjä ja lisäarvoa on vaikea arvioida. Tarkastuksessa todettiin, että yhteistyön hyötyjä ei yleensä arvioida systemaattisesti, eikä yhteistyön vaatimia resursseja tarkastella läpinäkyvästi.

Tarkastusvirasto esitti kehittämisehdotuksena, että sisäministeriö määrittäisi joissain yhteistyöhankkeissa tarkemmin käytettyjä tavoitteita, resursseja ja hyötyjä. Saatuja tuloksia olisi mahdollista hyödyntää seurannassa ja kehittämisessä. Tämän perusteella jälkiseurannassa tiedusteltiin sisäministeriön toimia asian suhteen ja yleisemmin onko sisäministeriö kehittänyt viranomaisyhteistyötä muilla tavoin.

Jälkiseurantaa varten antamassa selvityksessä sisäministeriö kuvaa laajasti erilaisia asiaa koskevia, meillä olevia ja jo päättyneitä hankkeita. Ministeriö toteaa, että koska viranomaisyhteistyö on hallinnonalalla sisäänrakennettu osa toimintaa, on sen kustannusten tai hyötyjen erittely mielekkäällä tavalla vaikeaa. Viranomaisyhteistyön merkitys hallinnonalalla on kuitenkin hyvin suuri ja sitä myös kehitetään jatkuvasti.

Ministeriön selvityksestä ilmenee, että sisäministeriön hallinnonalalla on paljon poikkihallinnollisen viranomaisyhteistyön kehitystyötä. Talousrikollisuuden torjunnassa on kehitetty mittaristo, jossa tuloksia arvioidaan käytettyjen resurssien perusteella. Lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämisen ja rikosten ennaltaehkäisyn moniammatillisessa toiminnassa on kehitetty yhteinen toiminnan tilastointijärjestelmä, joka mahdollistaa yhdenmukaisen tiedonkeruun ja tiedon raportoinnin. Sisäisen turvallisuuden yhteistyömallin yhteydessä on korostettu muun muassa toiminnan vaikutusten arviointia ja mittamista.

Selvityksessä kerrotaan myös tavanomaisemmasta viranomaisyhteistyön kehittämistoiminnasta, kuten eri tahojen paremmasta huomioimisesta. Vaikka resurssipula on joissain tapauksissa johtanut viranomaisten ydintehtäviin keskittymiseen, on resurssipulaan pyritty myös vastaamaan yhteistyön avulla.

Arvioitaessa sisäministeriön toimintaa tarkastuksen antamisen jälkeen, on syytä huomata, että tarkastus annettiin selvityksenä varsinaisen tarkastuksen sijaan. Siinä ei siten ollut tavanomaisen tarkastuskertomuksen tapaan tarkastusviraston kannanottoja ja suosituksia vaan tiivistelmä, jossa oli kaksi kehittämisehdotusta. Sisäministeriön vastauksesta ilmenee tavanomaisten viranomaisyhteistyön kehittämistoimien lisäksi myös joitain sellaisia toimia, joita tarkastusvirasto esitti kehittämisehdotuksessaan. Sisäministeriö on pyrkinyt eräänlaiseen panos-tuotosarviointiin talousrikollisuuden torjunnassa. Lisäksi muutamassa hankkeessa on kehitetty systemaattista dokumentointia tai vaikutusten arviointia ja mitaamista. Yleiskuva sisäministeriön antaman selvityksen perusteella on se, että viranomaisyhteistyön kehittäminen hallinnonalalla on vireää. Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Anna-Liisa Pasanen
johtaja, Hyvinvoiva ja turvallinen yhteiskunta

Juho Nurminen
johtava tuloksellisuustarkastaja

JAKELU Sisäministeriö
Valtioneuvoston kanslia