



Lausunto luonnoksesta sisäministeriön asetukseksi hyvinvointialueen seuranta- ja arviointivelvollisuudesta sekä aluehallintoviraston asiantuntija-arviosta, asianumero VN/6188/2021

Keski-Uudenmaan pelastuslaitos kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta sisäministeriön asetukseksi hyvinvointialueen seuranta- ja arviointivelvollisuudesta sekä aluehallintoviraston asiantuntija-arviosta.

Seuraavassa Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen lausunto.

Yleistä

Keski-Uudenmaan pelastuslaitos pitää hyvänä, että seurannan ja arvioinnin määrämuotoisuus varmistetaan asetuksella. Seuranta ja arviointi linkittyy kuitenkin moneen ympäröivään asiaan, joiden ajantasaisuus ja tarkoituksenmukaisuus on samalla varmistettava.

Keski-Uudenmaan pelastuslaitos pyytää kiinnittämään huomiota esimerkiksi siihen, miten hyvinvointialueiden tietojen vertailumahdollisuus järjestetään muiden kuin selkeiden numeeristen tietojen osalta. Vertailtavan tiedon tulee olla yhteismitallista, jotta vertailu on ylipäätään mahdollista ja mielekästä.

Useassa kohdassa asetuksessa ja sen perusteluissa viitataan eri tahoilla määriteltäviin tavoitteisiin, esimerkiksi pelastustoimen valtakunnallisiin tavoitteisiin. Jotta uskottava saatavuuden, laadun ja vaikuttavuuden arviointi olisi mahdollista, olisi tavoitteiden asetannan oltava tarkoituksenmukaista, selkeää ja loogista. Tämä edellyttää tavoitteiden ja toimenpiteiden selkeää erottelua toisistaan. Tavoitteen tulee ilmaista muutos, jota tavoitellaan ja toimenpiteiden puolestaan ne keinot, joiden kautta tavoite pyritään saavuttamaan. Lausunnolla olleiden valtakunnallisten tavoitteiden osalta näin ei vielä ensimmäisessä versiossa ollut.

Pelastustoimen valtakunnallisten laatu- ja vaikuttavuustavoitteiden tulisi olla laadittu niin selkeästi ja konkreettisella tasolla, että näistä olisi mahdollista määritellä yhteisiä mittareita pelastuslaitoksille kunkin strategiakauden mukaisesti. Tämä mahdollistaisi hyvinvointialueiden välisen vertailun. Kansalliset tavoitteet ja mittarit eivät saa kuitenkaan liikaa rajoittaa pelastuslaitoskohtaista tavoitteenasettelua ja arviointia. Pelastuslaitosten tulee jatkossakin johtaa omat laatu- ja vaikuttavuustavoitteensa kansallisten tavoitteiden pohjalta ja arvioida niiden toteutumista omassa toiminnassaan.

Asiakirjan perusteluosiossa on useassa kohdassa tekstiä, joka ei kuulu asetuksen perusteluihin. Tällaisia perusteluja on muun muassa valtakunnallisia pelastustoimen tavoitteita sekä toimenpideehtouksia avaavat perustelut. Näiden oikeampi paikka olisi muissa pelastustoimen strategisissa asiakirjoissa avaamassa tavoitteita ja toimenpidesuosituksia.

2 § Pelastustoimen palveluiden saatavuus.

Asetustekstiin on kirjattu mistä palveluista saatavuutta ja niihin varautumista tulee seurata. Kohdan perusteluihin on avattu kirjauksia tarkemmin. Kohta on epätasapainoinen, koska pelastustoiminnan seurannan osalta perusteluissa on menty hyvin yksityiskohtaisiin seurantamuuttujiin, kun taas muiden palveluiden osalta samaa ei ole tehty. Kohta koskee palveluiden saatavuutta, jolloin voidaan pohtia esimerkiksi sitä, onko valmiuden säätelyn toimintamalleihin kirjattu kohta 4.



Pelastustoiminnan henkilövoimavarojen osaamisen ylläpidon ja kehittämisen pääperiaatteet ennemminkin toiminnan laadun kuin saatavuuden indikaattori.

Ehdotetussa 4 momentissa säädettäisiin myös pelastustoiminnan vapaaehtoistoimintaan liittyvän saatavuuden seurannan vähimmäistietosisällöstä, vertailusta ja selvityksen tulevista tiedoista. Tämän momentin osalta tulisi tarkastella, onko kohta 4) *sivutoimisen henkilöstön ja sopimushenkilöstön koulutus* ennemminkin toiminnan laadun kuin saatavuuden seurantaan liittyviä asioita.

Pelastustoiminnan mittareita on syytä tarkastella ristiin myös valmisteilla olevan pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnitteluohjeen kanssa. Nyt tässä asetuksessa ehdotetut seurantamuuttujat pitäisi olla yhtenevät suunnitteluohjeen kanssa, mikäli se tulee jatkossakin sisältämään seurantaan liittyvää ohjeistusta. Keski-Uudenmaan pelastuslaitos ehdottaa myös täsmentämään ”keskimääräinen” termiä, joka tarkoittaa käytännössä ”keskiarvoa”. Toimintavalmiusajan seurantamuuttujana käytetään tällä hetkellä mediaania. Tärkeää olisi estää tahaton sekaantuminen näiden määreiden osalta.

Perusteluosaan on kirjattu, että sammutusvesisuunnitelman hyväksyy aluevaltuusto. Keski-Uudenmaan pelastuslaitos esittää kohtaa poistettavaksi. Tämä ei liity seuranta- ja arviointiasetukseen ja siitä säädetään muualla.

Perusteluissa lukee myös ”*Momentin 1 kohdan mukaan hyvinvointialueen tulisi seurata, verrata ja selvittää vapaaehtoisten pelastustoimen tehtävissä käytön toteutumista.*” Tämä ei ole ymmärrettävästi muotoiltu virke. Tämän lisäksi ei ole selkeää mitä tarkoitetaan ”käytön toteutumisella”.

3 § Pelastustoimen palveluiden laatu.

Pykälän 4. kohdassa säädettäisiin, että hyvinvointialueen on seurattava omavalvontaohjelmassa määriteltyjen laatua koskevien tavoitteiden toteutumista. Pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 16 §:n 2 momentin mukaan omavalvontaohjelmassa on todettava, miten pelastustoimen palvelujen saatavuutta ja toteutumista, laatua sekä vaikuttavuutta seurataan ja miten havaitut puutteellisuudet korjataan. Kysymys on siis laadun seurannan ja puutteellisuuksien korjaamisen käytäntöjen kuvaamisesta, ei tavoitteiden asettelun tekemisestä osana omavalvontaohjelmaa. Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen näkemyksen mukaan omavalvontaohjelmassa ei pidäkään tehdä tavoitteen asettelua, vaan oikea paikka tavoitteenasettelulle myös laadun osalta on palvelutasopäätös ja mahdollisesti muut palveluiden toteuttamista tarkentavat dokumentit. Edelleen omavalvontaohjelmassa kuvataan ne käytännöt, joiden avulla näihin edellä mainittuihin dokumentteihin kirjattujen tavoitteiden toteuttamista seurataan ja poikkeamiin puututaan.

4 § Pelastustoimen palveluiden vaikuttavuus.

Keski-Uudenmaan pelastuslaitos kannattaa sitä, että toiminnan vaikuttavuus on nostettu selkeästi esille asetuksessa. Kuitenkin perusteluosan teksti on näiltä osin sekava ja monin kohdin erityisen epäselvä. Perusteluosa vaatii vielä kiteytystä ja selkeytystä, että siitä tulee ymmärrettävä kokonaisuus. Tämä koskee koko 4 §:n perustelutekstiä. Ohessa vielä joitakin yksityiskohtaisempia kommentteja sisällöstä.



Perusteluosassa puhutaan sekä vaikuttavuudesta että vaikutuksista. Nämä ovat vaikuttavuusajattelussa vakiintuneita termejä ja niitä on tarpeen käyttää selkeästi ja loogisesti myös asetuksen sekä sen perusteluosan teksteissä.

Tekstissä todetaan, että vaikuttavuudella tarkastellaan pelastustoimen palvelujen ulkoista tehokkuutta. Mitä palveluiden ulkoisella tehokkuudella tarkoitetaan? Voisiko vaikuttavuutta lähestyä enemmän perusajatuksen kautta, jossa vaikuttavuus ilmaistaan yhteiskunnallisen hyödyn aikaansaamisena. Mikäli vaikuttavuuden muodostumista halutaan kuvata tarkemmin, sen voisi tehdä hyödyntämällä laajasti tunnettua vaikuttavuusketjuajattelua, joka jäsentää panosten, tuotosten, vaikutusten ja vaikuttavuuden välistä suhdetta. Pelastustoimen vaikuttavuutta tarkastellessa tulee huomioida myös se, miten pelastuslaitos itse pystyy palveluidensa kautta vaikuttamaan tavoittelemaansa muutokseen ja mitkä muutokset vaativat laajempaa yhteistyöverkostoa laajemman yhteiskunnallisen vaikuttavuuden aikaansaamiseksi.

Pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 8 §:n mukaisesti valtakunnallisissa strategisissa tavoitteissa on määriteltävä tavoitteet pelastustoimen palvelujen yhdenvertaisen toteutumisen ja palvelujen vaikuttavuuden turvaamiseksi sekä tavoitteet hyvinvointialueiden pelastustoimen tuottavuuden ja kustannusvaikuttavuuden lisäämiselle. Hyvinvointialueen pelastustoimen pitäisi laatia palveluita koskevat vaikuttavuustavoitteensa, jotka ovat linjassa näiden strategisten tavoitteiden kanssa ja päättää niistä palvelutasopäätöksessä. Vaikuttavuuden tarkastelua pitäisi tehdä suhteessa näihin eri tason tavoitteisiin, joille on määritelty tarkoituksenmukaiset mittarit. Tavoitteen asettelua on nyt avattu osin tämän asetuksen perusteluosiossa joidenkin strategisten tavoitteiden osalta, muttei kuitenkaan kaikkien. Keski-Uudenmaan pelastuslaitos esittää, että tavoitteiden määrittely jätetään tämän asetuksen ulkopuolelle ja tehdään valtakunnallisia strategisia tavoitteita linjaavissa papereissa, jonne ne enemmän kuuluvat.

Pykälän 1 kohdassa säädettäisiin hyvinvointialueen velvollisuudesta seurata ihmisten turvallisuuden paranemiselle asetettujen pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 8 §:ssä säädettyjen valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista. Perustelutekstissä viitataan pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 8 §:n 2 momentin kohtiin 1 ja 2. Lain 8 §:ssä on muitakin kohtia, joiden voidaan ajatella liittyvän ihmisten turvallisuuden paranemiseen. Perusteluissa on myös avattu pelastuslain kohtia. On kannatettavaa, että kootaan millaisia tavoitteita lainsäädäntö asettaa, mutta kyseisen kaltaisina luetteloina ne jäävät irrallisiksi eivätkä tuota lisäarvoa asetuksen sisällön määrittelylle. Nämä koonnit olisivat hyödyllisempiä esimerkiksi valtakunnallisia strategisia tavoitteita perusteltaessa.

Pykälän 2 kohdassa asetustekstin perusteella säädettäisiin hyvinvointialueen velvollisuudesta seurata onnettomuuksien vähenemiselle asetettujen valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista. Perusteluosassa todetaan kuitenkin, että kohdassa säädettäisiin hyvinvointialueen velvollisuudesta seurata onnettomuuskehitystä. Nämä kaksi ovat eri asioita. Lisäksi onnettomuuskehityksen seuranta ei ole tavoite, vaan keino seurata jonkin asetetun tavoitteen toteutumista. Tämä kohta ei ole looginen eikä perusteluteksti muodosta ymmärrettävää kokonaisuutta pykälän sisällön kanssa.

Pykälän 3 kohdassa säädettäisiin hyvinvointialueen velvollisuudesta seurata pelastustoiminnan tehokkuutta. Tehokkuus vaikuttavuuden mittarina ei ole kannatettava. Pykälän muotoilussa tulisikin pyrkiä pois tehokkuuden korostamisesta ja korvata se muotoilussa esimerkiksi pelastustoiminnan vaikuttavuudelle asetettujen tavoitteiden toteutumisella. Kohdan 3 perusteluissa avatulla lainsäädäntöä tai palvelutason valvontaa koskevassa tekstissä ei ole tuotu esille liittymäpintaa toiminnan vaikuttavuuden arviointiin.



6 § Pelastustoimen palveluiden taloudellisuus ja tuottavuus.

Pykälän perustelutekstissä on avattu sitä mihin pelastustoimen tuottavuuden ja kustannusvaikuttavuuden lisäämiselle asetettujen valtakunnallisten tavoitteiden sekä sisäministeriön kustannusvaikuttavuutta koskevat toimenpidesuosituksiset perustuvat. Nämä perustelut eivät kuitenkaan kuulu arviointi- ja seuranta-asetukseen vaan mahdollisesti muihin strategisiin asiakirjoihin tavoitteiden ja toimenpidesuositusten perusteiksi.

9 § Aluehallintoviraston asiantuntija-arvion toimittaminen sisäministeriölle.

Pitäisikö otsikossa olla myös toimittaminen valtakunnallisen asiantuntija-arvion kokoamisesta vastaavalle aluehallintovirastolle, jolloin otsikko vastaisi pykälän sisältöä.

Vantaa 25.11.2022

Jyrki Landstedt
pelastusjohtaja
Keski-Uudenmaan pelastuslaitos