



Sisäministeriö

[kirjaamo.sm@govsec.fi](mailto:kirjaamo.sm@govsec.fi)

[nina.vienonen@govsec.fi](mailto:nina.vienonen@govsec.fi)

Viite: VN/6188/2021

## **Pelastuslaitosten yhteinen lausunto luonnoksesta sisäministeriön asetukseksi hyvinvointialueen seuranta- ja arviointivelvollisuudesta sekä aluehallintoviraston asiantuntija-arviosta**

Pelastuslaitoksilla ei ole ollut näkymää asetusvalmisteluun, jonka vuoksi menettelyä ei voida pitää säädösvalmisteluohjeistuksen mukaisena. Avoimen valmistelun myötä valmistelun hyväksyttävyyden olisi varmuudella parantunut. Tarkoituksenmukaisin rakenne pelastustoimen säädösvalmistelussa vastaisi lähinnä yhteissääntelyä, jossa pelastuslaitosten asiantuntijoilla olisi keskeinen rooli.

Asetusluonnoksessa ja sen perusteluissa viitataan useassa kohdassa eri tahoilla määriteltäviin tavoitteisiin, esimerkiksi pelastustoimen valtakunnallisiin tavoitteisiin. Jotta uskottava saatavuuden, laadun ja vaikuttavuuden arviointi olisi mahdollista, olisi tavoitteiden asetannan oltava tarkoituksenmukainen, selkeä ja looginen. Tämä edellyttää tavoitteiden ja toimenpiteiden selkeää erottelua toisistaan. Selkeä tavoiteasetanta on ehto kyvylle arvioida tarvittavia toimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi ja tavoitteiden täytyy olla perusteltuja yhteiskunnallisia tiloja. Tavoitteen tulee siis ilmaista muutos, jota tavoitellaan ja toimenpiteiden ne keinot, joiden kautta tavoite pyritään saavuttamaan.

### 2 § Pelastustoimen palveluiden saatavuus.

Asetuksen perusteluissa todetaan, että hyvinvointialueen on vuosittaisessa selvityksessään kuvattava ja arvioitava, miten pelastustoimen valtakunnalliset tavoitteet, sekä mahdolliset sisäministeriön antamat toimenpidesuosituksot on otettu huomioon hyvinvointialueella. Pelastuslaitoksilla on palvelutasopäätös, jossa huomioidaan vastaavat asiat. Valmistelussa ei ole pystytty perustelemaan, miksi samat tiedot pitäisi selvityksessä esittää vuosittain. Vuosittaisen työsuunnitelman arvioimisessa toteutustiedot ja uudet toimintaympäristötiedot sekä niiden huomiointi palvelujen suunnittelussa ovat palveluntuottajan kannalta huomattavasti merkityksellisempää vuosittaista tietoa. Ei ole perusteita epäillä, että palvelutasopäätökseen kirjatut päätökset eivät sellaisenaan ohjaisi vuosittaista palvelujen toteutusta.

Pelastuslaitokset kiinnittävät huomiota siihen, että pelastustoiminnan seurannan osalta perusteluissa on menty hyvin yksityiskohtaisiin seurantamuuttujiin, kun taas muiden palveluiden osalta samaa ei ole tehty. Jatkovalmistelussa on syytä tarkasti arvioida kuvaavatko luonnoksessa esitetyt tiedot toiminnan laatua toiminnan saatavuuden sijasta (esimerkiksi *Pelastustoiminnan henkilövoimavarojen osaamisen ylläpidon ja kehittämisen pääperiaatteet tai sivutoimisen henkilöstön ja sopimushenkilöstön koulutuksen seuranta*).

Toimintavalmiutta koskevia määritelmiä koskien pelastuslaitokset esittävät täsmentämään "keskimääräinen" termin "keskiarvoksi", jota se käytännössä tarkoittaa. Tällä vältettäisiin termin tahaton sekaantuminen mediaaniin, jota tällä hetkellä käytetään toimintavalmiusajan seurantamuuttujana.

Perusteluissa lukee" Momentin 1 kohdan mukaan hyvinvointialueen tulisi seurata, verrata ja selvittää vapaaehtoisten pelastustoimen tehtävissä käytön toteutumista." Tässä yhteydessä ei ole selvää, 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 asetteluun tekemisestä osana omavalvontaohjelmaa.

Pelastuslaitosten näkemyksen mukaan omavalvontaohjelmassa ei tehdä tavoitteen asettelua, vaan tavoitteenasettelu laadun osalta kirjataan palvelutasopäätökseen. Omavalvontaohjelmassa ja omavalvontasuunnitelmissa kuvataan ne käytännöt, joilla näihin edellä mainittuihin dokumentteihin kirjattujen tavoitteiden toteuttamista seurataan ja poikkeamiin puututaan.

### 4 §. Pelastustoimen palveluiden vaikuttavuus.

Palvelujen vaikuttavuus on nostettu selkeästi esille asetuksessa, mikä on perusteltua. Perusteluosan teksti on kuitenkin erityisen epäselvä. Erityisesti tätä osuutta olisi ollut syytä valmistella yhdessä pelastuslaitosten asiantuntijoiden kanssa.

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 määrittämättä lainkaan mitä palveluiden ulkoisella tehokkuudella tarkoitetaan.

Vaikuttavuutta tulisi lähestyä perusajatuksen kautta, jossa vaikuttavuus ilmaistään yhteiskunnallisen hyödyn aikaansaamisena. Mikäli vaikuttavuuden muodostumista halutaan kuvata tarkemmin, sen voi 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 tavoittelemansa muutokseen ja mitkä muutokset vaativat laajempaa yhteistyöverkostoa laajemman yhteiskunnallisen vaikuttavuuden aikaansaamiseksi. On myös ymmärrettävä, että vaikutukset toteutuvat moninaisissa asiakaspalvelutilanteissa, joissa palveluntuottajalla on paras tieto asiakastarpeesta sekä palvelun tuottamasta vaikutuksesta turvallisuustasoon.

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.

Asetusluonnosta kokonaisuutena arvioiden on selvää, että tavoitteiden määrittely tulisi jättää kokonaan pois asetuksen sisällöstä.

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 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. Lisäksi kohdan 3 perusteluissa avatulla lainsäädäntöä tai palvelutason valvontaa koskevalla tekstissä ei ole tuotu esille liittymäpintaa toiminnan vaikuttavuuden arviointiin.

Raportointijärjestelmiä on välttämätöntä kehittää kansallisena ratkaisuna siten, että pelastustoimen järjestelmät palvelevat tehokkaasti keskeisiä tiedon käyttäjiä eikä päällekkäisiä tiedonkeruun menettelyjä tarvitse toteuttaa.

## PELASTUSLAITOSTEN KUMPPANUUSVERKOSTO

Harri Setälä  
Pelastusjohtajien puheenjohtaja,  
pelastusjohtaja

Vesa-Pekka Tervo  
Pelastustoimen kehittämisspällikkö,  
Suomen Kuntaliitto