

28.11.2022

Sisäministeriö

kirjaamo.sm@govsec.fi

nina.vienonen@govsec.fi

Viite: VN/6188/2021

Pirkanmaan hyvinvointialueen lausunto luonnoksesta sisäministeriön asetukseksi pelastustoimen palvelutasopäätöksestä

Pirkanmaan hyvinvointialue kiittää sisäministeriötä yhteistyöstä asetusvalmistelun aikana. Valmistelutyöryhmän työhön osallistuivat tiiviisti alueellisten pelastuslaitosten nimeämät asiantuntijat ja heidän esittämiään näkökulmia kuultiin valmistelussa.

Asetusteksti on kokonaisuudessaan selkeä ja kuvaa palvelutasopäätöksen asemaa pääosin strategista suunnittelua tukevana ja ohjaavana säädöksenä ja se myös ohjaa palvelutasopäätöksiä yhdenmukaiseen sisältöön.

Palvelutasopäätösasetuksen 4§:n keskeiset linjaukset tuovat järjestäjän näkökulmasta esille päätöksen keskeisen sisällön. Tuottamisen järjestelyjen huomioiminen erikseen häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa selkeyttävät palveluiden ja niiden suunnittelun ja tarpeiden erilaisia lähtökohtia ja antavat mahdollisuuksia erilaisiin palvelujen painotuksiin ja priorisointiin kokonaisturvallisuus huomioiden. Tätä tukee myös muistiossa auki kirjoitettuna hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 7§:n 1 mom 4 kohta, jonka mukaan järjestämisestä vastaava hyvinvointialue voisi tällä perusteella pienempien riskien ja uhkien muutosten johdosta tarvittaessa ohjata palvelutasoa ilman, että olisi tarpeen tehdä kokonaan uusi palvelutasopäätös.



Asetusluonnoksen mukaan palvelutasopäätös tulee laatia niin, että se mahdollistaa pelastustoimen palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden hyvinvointialueen koko alueella (2 §). On tärkeää ymmärtää, että tavoite ei viittaa yhdenmukaisiin palveluihin siten, että se estää palvelujen dynaamisen tehokkuuden ja asiakaslähtöisyyden.

Yhdenmukaisuusvaateessa kyse on vaatimuksesta yhdenmukaiseen turvallisuustasoon, jonka saavuttaminen nimenomaan edellyttää palvelujen asiakaslähtöisyyttä ja palvelujen muotoilua palvelujen vaikutusten vahventamiseksi ja vaikuttavuuden parantamiseksi.

Luonnoksessa ohjataan palvelutasopäätösten laatimista joiltakin osin erittäin yksityiskohtaisesti, joka voi pahimmillaan aiheuttaa palveluiden osaoptimointia. Asetusluonnoksessa veloitetaan aluevaltuustoa päättämään yksityiskohtaisista asioista, jotka tulisi jättää hyvinvointialueen sisäisen ohjauksen piiriin ja muihin erillissuunnitelmiin päätettäväksi.

Palvelutasopäätökseen sisältyvät palvelut ja tehtävät (8 §) kohdassa aluevaltuuston päätöksen tulisi kohdistua palvelujen perusteisiin, tavoitteisiin, painopisteisiin, laatuun ja suorituskykyyn niin, että järjestäjä voi arvioida palvelujen toteutumista ja riittävyttä. Liian yksityiskohtainen määrittely siitä, mistä aluevaltuusto päättää, johtaa huomion kiinnittämisen kokonaisuusien hallinnan sijaan mitattavien asioiden arvoihin ja sama voi toistua myös palvelutuotannon suunnittelussa.

Myöskään luonnoksen 4 § 6 ja 7 kohdissa mainitut poikkeusolojen seikat ja yksityiskohdat eivät sellaisenaan kuulu palvelutasopäätökseen, vaan ne ovat valmiussuunnitelmassa määritettäviä asioita. Ei ole perusteltavissa, että palvelutasopäätöksessä kuvattaisiin yksityiskohtaisesti tai häiriötilannekohtaisesti esimerkiksi riskeihin vastaamista, palveluiden kiireellisyys- ja tärkeysjärjestykseen laittamista vaan nämä tiedot ovat valmiussuunnitelman sisältöä. Periaatteet voidaan kuvata palvelutasopäätöksessä korkeintaan yleisellä tasolla. Sama huomio koskee myös kohtaa 7 tuottamisen järjestelyjä poikkeusoloissa; asioiden käsittely valmiuslain eri poikkeusolotilanteissa eivät lähtökohtaisesti kuulu palvelutasopäätökseen, vaan yksityiskohtaiset tiedot kuuluvat valmiussuunnitelmaan.

Pelastustoiminnan palvelutasosta esimerkiksi yksittäisen henkilö- tai kalustoresurssin tai sen sijoittamisen sijasta aluevaltuuston tulisi päättää kokonaisresurssista, valmiuden säätelyn toimintamallista, alueellisista erityisvalmiuksista ja niiden tuottamasta suorituskyvystä.

Kun palvelutarpeet arvioidaan yhdenmukaisilla perusteilla riskejä ja uhkia vastaavasti, ja palvelut suunnitellaan alueellisesti yhdenvertaisesti vastaamaan alueen riskejä, ei ole tarpeen esimerkiksi määrittellä yksittäisiä kalustoja, henkilöstöä tai osaamista yksittäisellä paloasemalla. Pelastustoiminnan suorituskyvystä esimerkiksi henkilöstö- ja

kalustovoimavarat ja erityisosaamista vaativa suorituskyyky ovat koko alueen käytössä ja niitä myös siirretään päivittäin tarpeiden mukaan. Vastesuunnittelussa ei ole enää alueita, vaan vastemäärittely tapahtuu yksiköiden reaaliaikaisen sijoittumisen ja määrittelyn kyvykkyyden mukaan.

Asetusluonnos päivittää termin *palvelutaso* käyttötapaa. Yleensä palvelutasolla on joko viitattu palvelutasopäätöksiin tai tosiasialliseen palvelukykyyn palvelujen kokonaisuutena.

Asetusluonnoksessa palvelutaso määritetään palveluittain. Muutos konkretisoi ja yhtenäistää palvelutasopäätösten sisältöä, mutta asetukseen on tarpeen löytää täsmällisempiä muotoiluja erityisesti, kun palvelutasolla viitataan ohjeisiin, suunnitelmiin tai suunnitteluun (8 §). Esimerkiksi ei ole lainkaan selvää mistä tulisi tehdä päätös, kun päätetään hälytysohjetta koskevasta palvelutasosta tai väestönsuojeluun varautumisen edellyttämän suunnittelun palvelutasosta. Pelastuslain nojalla tehtävissä suunnitelmissa kuvataan tarkemmin palveluista, niiden määrästä, laadusta, toteutustavoista ja suorituskyyvystä mukaan lukien käytössä olevat resurssit. Useaan asiakirjaan saman tasoisiin tehtäviin kirjaukset eivät yhdessä muodosta tarkoituksenmukaista asiakirjakokonaisuutta.

Asetusluonnos määrittää riskianalyysin osaksi palvelutasopäätöstä (3 §). Riskianalyysi esittää keskeiset perusteet palvelujen kohdentamiselle ja optimoimiselle, joten riskianalyysi on edelleenkin perusteltua tuottaa omana valmisteluvaiheenaan ennen palvelutasopäätöksen valmistelua.

Asetusluonnos lähtee siitä, että uhat ja riskit sekä niiden muutokset, joihin pelastustoimen tulee varautua ovat riskianalyysin sisältöä (6 §).

Pirkanmaan hyvinvointialue pitää riskianalyysiä luonteeltaan tätä laajempaa asiakirjana, joka voi palvella koko hyvinvointialueen sekä yhteistoimintatahojen tietotarpeita palvelujen suunnittelussa.

Riskianalyysissa tuotettujen tietojen hyödyntäminen mahdollisimman laajalajaisesti eri yhteistyöverkostoissa on jo sellaisenaan pelastustoimelle kuuluvaa tehtäväkenttää.

Valmistelun aikana herätti keskustelua onnettomuuksien ehkäisyn ja valvonnan erottaminen (8 §), joka ei vastaa nykyistä termien käyttötapaa.

Ratkaisu liittyy ilmeisesti pelastuslain rakenteeseen, mutta sillä ei ole tarkoitus muuttaa vakiintunutta tulkintaa valvonnasta osana onnettomuuksien ehkäisyä.

Kehittämissuunnitelman sisällössä (9 §) korostuvat toisaalta käyttötalousarvioon vaikuttavat kehittämishankkeet ja toisaalta laadun kehittämisen näkökulma. Valintaa voidaan tulkita painopisteen asettamiseksi laadun kehittämiseksi. Vasta viime vuosina palvelutasopäätöksiin on kirjattu laadun koskevia tavoitteita ja siten palvelujen laadun erityinen huomiointi asetuksessa on perusteltua ja yhteiskunnallisesti merkittävä linjaus.

On tärkeätä, että aluehallintovirastojen arvioinnit toteutetaan valtakunnallisesti yhdenmukaisin perustein (10 §). Implementoinnissa on syytä kiinnittää huomiota siihen, että aluehallintovirastot suorittavat tarkasti laissa heille osoitettua tehtävää. On jäänyt liian vähälle huomiolle, että aluehallintovirastot ovat usein valvoneet nykyisten palvelutasopäätöksen toteutumista, vaikka mandaattia siihen säädökset eivät ole antaneet. Arviointitehtävää suorittaessaan aluehallintovirastoilla ei tarvitse olla tarkkoja tietoja toimintaympäristöstä ja niiden muutoksista, koska todistustaakka palvelujen tarkoituksenmukaisesta suunnittelusta, toteutuksesta ja kehittämisestä on aina hyvinvointialueella.

Marina Erhola

Hyvinvointialueen johtaja