

Asia: VN/20544/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hyvinvointialueiden tehtäviä koskeviksi valtakunnallisiksi tavoitteiksi vuosille 2025-2029

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausunto luonnoksesta hyvinvointialueiden tehtäviä koskeviksi valtakunnallisiksi tavoitteiksi vuosille 2025–2029

Tausta

Valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä sisäministeriön yhteisessä valmisteluryhmässä on valmisteltu valtioneuvoston asettamia valtakunnallisia strategisia tavoitteita hyvinvointialueiden tehtävien järjestämiselle vuosille 2025–2029. Aluehallintovirastoilta on pyydetty lausuntoa luonnoksesta. Lausuntopyynnössä on pyydetty lausumaan tavoitteista ja mittareista. Lisäksi on pyydetty tuomaan esille jo käytössä olevia ja hyviksi havaittuja muita tavoitteita koskevia mittareita.

Valmisteluryhmän esityksenä on, että strategiset tavoitteet vuosille 2025–2029 muodostuisivat sekä hyvinvointialueiden toimintaa että toimintaedellytyksiä koskevista tavoitteista. Toimintaa koskevat tavoitteet kuvaavat tavoiteltuja lopputuloksia, jotka koskevat:

* väestön hyvinvointia, terveyttä ja turvallisuutta

* yhdenvertaisia palveluita

* taloudellista kestävyyttä.

Lisäksi kaikessa hyvinvointialueiden toiminnassa, johtamisessa ja ohjauksessa tulee painottaa vaikuttavuusperusteisuutta. Toimintaedellytyksiä koskevat tavoitteet kuvaavat tavoiteltujen lopputulosten saavuttamisen edellytyksiä, joita ovat:

- * hyvinvoiva ja riittävä henkilöstö

- * laadukas tieto

- * toimiva yhteistyö.

Aluehallintoviraston pelastustoimi ja varautuminen -vastuualueet ovat tässä lausunnossaan kiinnittänyt huomiota edellä mainittuihin toimintaa ja toimintaedellytyksiä kuvaaviin tavoitteisiin ja mittareihin. Aluehallintovirastojen pelastustoimi ja varautuminen-vastuualueet esittävät lausunnossaan sekä yleisiä että yksityiskohtaisia huomioita.

Yleiset huomiot

Valtioneuvoston luonnoksessa hyvinvointialueiden strategisiksi tavoitteiksi vuosille 2025–2029 on pelastustoimen osalta esitetty vahvistaa tehtävien yhdenvertainen, laadukas ja kustannustehokas hoitaminen. Tavoitteiden taustalla vaikuttavat pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman tavoitteet yhtenäistää ja selkeyttää hyvinvointialueiden ohjausta, varmistaa yhdenvertainen ja laadukas palveluiden toteutuminen sekä kustannusten nousun hillitseminen ja palvelujärjestelmän kustannusvaikuttavuus.

Aluehallintovirastot ovat arvioineet vuosittain hyvinvointialueiden pelastustoimen palveluita jo ennen hyvinvointialueiden käynnistymistä, ja jatkaneet arviointitehtäväänsä vuosittain hyvinvointialueuudistuksen jälkeen. Aluehallintoviraston keskeinen johtopäätös arvioinnissa on, etteivät pelastustoimen palvelut tällä hetkellä toteudu kaikkialla valtakunnassa yhdenvertaisesti. Esimerkiksi onnettomuuksien ehkäisytyötä ei toteuteta alueellisiin riskeihin perusten, pelastustoiminnan toimintavalmiusajoissa on haasteita suurimmissa kasvukeskuksissa, ja väestönsuojelun varautumisen palvelut eivät kaikilta osin täytä tavoitetasoja. Lisäksi osalla hyvinvointialueista on alueellisen pelastustoimen jäljiltä runsaasti investointivelkaa, joka koskee muun muassa raskasta ajoneuvokalustoa ja paloasemakiinteistöjä ja tilanne näyttää pahenevan hyvinvointialueiden säästö- ja sopeuttamistoimien myötä, kun investointeja perutaan tai siirretään kauemmaksi tulevaisuuteen. Edelleen valtakunnallisesti on tunnistettu henkilöstöresursseihin liittyvät haasteet muun muassa henkilöstön määrässä ja saatavuudessa. (Ks. Pelastustoimen

valtakunnallinen asiantuntija-arvio 2023). Edellä mainitusta johtuen myöskään taloudellinen lähtötilanne pelastustoimessa ei aluehallintoviraston näkemyksen mukaan ole paras mahdollinen.

Luonnoksessa esitetään, että pelastustoimella tulee olla välitön kyky toimia suunnitellusti kaikissa turvallisuustilanteissa, ja että pelastustoimi säilyy turvallisuuden lähipalveluna. Lisäksi pelastustoimen palvelutuotannon tulee toimia kaikissa olosuhteissa paikallisena, alueellisena ja valtakunnallisena yhteen toimivana kokonaisuutena. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan yhdenvertainen, vaikuttava ja kustannustehokas pelastustoimi, jolla on välitön kyky toimia edellä mainitulla tavalla, voidaan saavuttaa ainoastaan, jos pelastustoimella on alueellisen ja valtakunnallisen lisäksi myös paikallista läsnäoloa. Pelastustoimen vaikuttavuudessa on mittariksi asetettu kustannusten muutosten prosenttiosuus ja linjattu tavoitteeksi, ettei kustannukset saa kasvaa. Aluehallintovirastot näkevät tällaisen tavoitteen erityisen ongelmallisena tilanteessa, jossa pelastustoimen lakisääteiset palvelut eivät nykyiselläänkään ole lakisääteisellä tasolla ja vaativat toteutuakseen vaatimuksien mukaisella tasolla lisäresursseja. Kyseisen mittarin käyttäminen tarkoittaa pelastustoimen palveluiden vaikuttavuuden osalta nollasummapeliä, jossa johonkin asiaan resurssien lisääminen on toisesta lakisääteisestä tehtävästä pois. Aluehallintovirastot esittävät, ettei kustannuksiin liittyvää tavoitteiden asetantaa aseteta pelastustoimelle, vaan hyvinvointialueita katsotaan kokonaisuutena.

Yleisesti asiakirjan valmistelussa tulisi huomioida, että vuoden 2026 aloittaa Lupa- ja valvontavirasto (LVV), jossa tulevat toimimaan niin nykyiset aluehallintovirastot kuin myös Valvira. Useassa kohdin asiakirjaa on syytä muuttaa viittauksia aluehallintovirastoon esimerkiksi määritelmällä ”toimintaa valvova ja arvioiva viranomainen”.

Yksityiskohtaiset huomiot

2 Tavoitteiden kokonaisuus

Sivu 11, taulukko 1, kohdat 2 ja 3: Aluehallintovirastot esittävät sanan ”kunnianhimoisesti” korvaamista asiayhteyteen paremmin sopivalla sanalla ”määrätietoisesti”.

3.1 Väestön hyvinvointi, terveys ja turvallisuus

Sivu 15, 1. kappale: Tavoitteen edistäminen ja toteuttaminen voi sisältää jo käytössä olevia [väestön] hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen toimia, joita tuottavat myös kunnat, järjestöt ja muut tahot.

Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan näiden toimien ohjaaminen on hyvinvointialueille erittäin vaikeaa, koska niitä tuottavat toimijatahot eivät ole osa hyvinvointialuekokonaisuutta, eivätkö siten hyvinvointialueen suorassa ohjauksessa. Tästä syystä hyvinvointialueiden tehtäviä koskeviksi valtakunnallisiksi tavoitteiksi olisi aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan syytä ottaa vain sellaisia edistämisen ja toteuttamisen keinoja, joihin hyvinvointialueilla on tosiasiallisesti mahdollisuus vaikuttaa.

3.2.2 Pelastustoimessa

sivu 19, 2. kappale: Tämä edellyttää ajantasaista ja yhdenmukaista tietopohjaa, strategista ohjausta sekä jatkuvaa vuorovaikutusta ja toimivaa tiedonvaihtoa hyvinvointialueiden pelastustoimien, aluehallintovirastojen ja sisäministeriön välillä.

Aluehallintovirasto esittää sanan ”aluehallintovirasto” korvaamista esimerkiksi ”toimialaa valvova viranomainen” tai vastaavalla ilmaisulla johtuen vuonna 2026 voimaan tulevasta hallinnollisesta uudistuksesta.

sivu 19, 2. kappale: Hyvinvointialueiden pelastustoimen omavalvontaohjelmat laaditaan siten, että niiden avulla seurattavat tiedot ovat vertailukelpoisia.

Aluehallintovirastot huomauttavat, että tällä hetkellä tämä ei toteudu, ja että toteutuakseen tämä vaatii konkreettisia toimia ja toimenpiteitä, kuten asiaa koskevan asetuksen antamista, sillä hyvinvointialueiden omavalvonta tuottaa tällä hetkellä hyvin erilaista dataa. Aluehallintovirastot ovat selvittäneet tilannetta vuonna 2024 ja antaneet näkemyksensä tilanteen korjaamiseksi. (Ks. Selvitys pelastustoimen omavalvonnan tilasta 2024.)

sivu 19, 3. kappale: Pelastustoimella on jatkuvaan analyysiin perustuva kokonaiskuva yhteiskunnan riskeistä ja muista pelastustoimen palvelutarpeen muodostumiseen vaikuttavista tekijöistä.

Aluehallintovirastojen suorittamilla valvontakäyntien perusteella näyttäisi siltä, että tämä toteutuu juuri näin. Ongelmaksi kuitenkin on muodostumassa pelastuslaitoksilla esimerkiksi vaaditun asiantuntijuuden puute ja haasteet, jotka liittyvät muun muassa asiantuntevan henkilöstön saatavuuteen. Lyhyesti kuvattuna näyttäisi siltä, että pelastuslaitoksilla on kokonaiskuva riskeistä ja palvelutarpeesta, mutta ei kaikissa tilanteissa mahdollisuutta reagoida niihin, koska henkilöstöresurssit eivät tätä mahdollista.

Luvun viimeisessä kappaleessa on kirjaus: ”Myös materiaalisesta varautumisesta on huolehdittu hyvinvointialueilla ja valtakunnallisesti.” Tämä on hieno tavoite, mutta hyvinvointialueilla ei ole aluehallintovirastojen valvontatietojen mukaan resursseja eikä rahaa tavoitteen edistämiseksi. Materiaaliseen varautumiseen tulisi antaa myös jotain konkreettisia keinoja tavoitteisiin pääsemiseksi.

3.3 Taloudellinen kestävyys

sivu 22, 1. kappale: Palveluverkon ja työnjaon uudistamista jatkamalla turvataan riittävä henkilöstö, varmistetaan laadukkait palvelut ja parannetaan toiminnan taloudellista kestävyyttä.

Aluehallintovirastojen näkemys on, että nykyisen hankalan taloudellisen tilanteen pitkittyessä riskinä on palveluverkon supistaminen. Pelastustoimen palvelut ovat asiakkaiden näkökulmasta tärkeitä lähipalveluita, joita ei palveluverkkoa harventamalla kyetä lakisääteiden tason mukaisesti tuottamaan.

Pitkittynyt talouden taantuma uhkaa riskiperusteisesti sekä asiakkaan näkökulmasta ylläpidettävää palveluverkkoa. Pelastustoimen rahoituksen

perusteiden on huomioitava nykyistä paremmin riskiperusteisuus, ja rahoituksen on oltava riittävä suhteessa asetettuihin tavoitteisiin.

Palveluverkon ja työnjaon osalta tulisi hyvinvointialueiden palveluverkkoa määritellessä huomioida mahdollisuudet jakaa palvelupisteiden kapasiteettia niin pelastustoimen kuin sosiaali- ja terveystoimen tai poliisitoimen palveluiden kesken.

3.4 Vaikuttavuus

Sivu 22: Vaikuttavuutta koskevassa luvussa vaikuttavuutta ei käsitellä lainkaan puhtaasti pelastustoimen näkökulmasta. Sen sijaan luvussa käsitellään vaikuttavuutta sosiaali- ja terveydenhuollon kontekstissa. Pelastustoimen vaikuttavuudesta on valmistunut juuri hankeraportti, jota tulisi tässä hyödyntää.

4.2.2 Pelastustoimessa

Sivu 28, 5. kappale: Pelastustoimen tietohallinto on resursoitu vastaamaan tarpeita, huomioiden kyvykkyyks toimia kaikissa olosuhteissa.

Pelastustoimen tietohallinto on toimijana liian epämääräinen ilmaus, sillä se pitää sisällään niin valtiollisia että hyvinvointialuekohtaisia toimijoita, mutta myös järjestökenttää. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan ilmaisua tulisi selkeyttää sen osalta, mikä tai mitkä toimijat muodostavat pelastustoimen tietohallinnon. Pelastustoimen tietohallinnon vastuut eivät niin ikään ole jaettu selkeästi, jotta kokonaisuus voisi toimia kaikissa olosuhteissa.

Yksittäisenä havaintona vielä, että toisessa kappaleessa viimeinen lause, ”Tutkimus- ja kehittämistoiminnan avulla pelastustoimella on kyky ennakoida ja tuottaa pitkäjänteistä tutkimustietoa sekä reagoida ajankohtaisiin tutkimustarpeisiin”, on kirjoitettu kahteen kertaan.

4.3 Toimiva yhteistyö

Sivu 28: Hyvinvointialueiden on toimittava yhteistyössä laissa säädettyjä tehtäviä hoitaessaan.

Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan nykyinen lainsäädäntö ja erityisesti pelastuslain 379/2011 6 luvussa olevat säännökset velvoittavat vahvasti hyvinvointialueita pelastustoimen palveluiden ja tehtävien hoitamisessa. Tavoitteella on siten pelastustoimen näkökulmasta vahva velvoite ja lainsäädännöllinen viitekehys.

Liite 1

Mittari 26: Toimintavalmiuden toteutuminen riskiluokat 1–4 vai 1–3?

- Ensimmäinen yksikkö %

- Pelastustoiminta %

Aluehallintovirastojen näkemys on, että mittari tuollaisenaan on liian epätarkka tai jopa käyttökelvoton. Toimintavalmiuden toteumaa ensimmäisen yksikön sekä pelastustoiminnan osalta voidaan tarkastella riskiruutukohtaisesti. Tällöin vaatimuksena on, että vähintään 50 %:ssa tehtävistä

toimintavalmiusaika täyttyy. Riskiluokkakohtaisesti toteumaa seurattaessa tulisi ottaa huomioon, että tavoitteiden tulisi olla huomattavasti korkeampi kuin ruutukohtainen 50 %.

Aluehallintovirastojen määrittämät ja käyttämät ongelmaruudut ovat yksi mahdollinen mittari toimintavalmiuden yhdenvertaisesta toteutumisesta. Ongelmana on kuitenkin, että voimassa olevan toimintavalmiuden suunnitteluohje on muuttumassa. Ongelmaruutujen määrää voidaan tarkastella esimerkiksi suhteessa kaikkiin riskiluokan ruutuihin, jolloin saatava prosenttiosuus kertoo, kuinka suuressa määrässä kyseisen riskiluokan riskiruuduista toimintavalmiudessa on ongelmia.

Mittari 27: Valvontasuunnitelman toteutuminen A1-A6-kohteet %

Valvontasuunnitelman toteutumisen mittaamisen osalta on huomattava, että A1-A6-valvontakohteiden tarkastusvälit saattavat poiketa alueittain toisistaan ja voivat muuttua ajan mittaan. Tarkastusvälejä voidaan aktiivisesti muuttaa, mikä voi vaikuttaa merkittävästi toteumiin. Tämänhetkisen tilanteen mukaan tarkastusväleissä on merkittäviä eroavaisuuksia keskenään eikä nämä tarkastusvälit selity vain alueellisilla riskeillä tai erityispiirteillä.

Mittari 31: Pelastustoiminnan suunnitelmat ovat ajan tasalla, %

- Suunnitelmien hallinta on keskitetty ja vastuutettu
- Hälytysohje on laadittu ja ajan tasalla
- Pelastuslaitosten keskinäisen avunannon suunnitelmat ovat ajan tasalla
- Yhteistyösuunnitelmat ovat ajan tasalla
- Onnettomuusuhkien edellyttämät pelastustoimintaa ja sen johtamista koskevat suunnitelmat ovat ajan tasalla

Aluehallintovirastojen näkemys pelastustoimen suunnitelmista on, että pelastustoimen suunnitelma-arkkitehtuuri toimialalla ei ole riittävän yhtenäinen, jotta tiettyjen suunnitelmien ajantasaisuutta voitaisiin tarkastella ja yhdenvertaisuutta tarkastella valtakunnallisesti.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston selvityksen mukaan sen toimialueella ei muun muassa ole ollut hälytysohje-nimellä kulkevaa suunnitelmaa. (Ks. Selvitys pelastuslaitosten laatimien suunnitelmien tilanteesta ja toimintavalmiudesta – tulostavoite 2023–2026.) Muiden aluehallintovirastojen havainnot hälytysohjeesta ovat yhteneväiset eikä hälytysohjetta koskeva pelastuslain pykälä ole nykyisellään enää toimintaympäristön ja tietoteknisten ratkaisujen tasalla. Hälytysohjeen sijasta tulisi puhua ohjeesta pelastustoimen resurssien hälyttämiseksi.

Mittari 53: Tämän mittarin osalta tulisi määritellä mitä onnettomuuksia tässä tarkoitetaan. Pelastuslaitokset eivät seuraa yhdenmukaisesti muiden onnettomuuksien määriä ja kehittymistä. Tämän seuraaminen edellyttää tarkentamista, mitä siltä odotetaan.

Mittari 63: Työhyvinvointi

Tähän mittaristoon tulisi lisätä työturvallisuutta koskeva perustieto, missä määritellään mittariksi, että tapaturmien määrää seurataan ja tapaturmat tutkitaan. Tällä hetkellä tämä työturvallisuuslain mukainen velvoite on huonosti tunnettu pelastustoimessa eikä tapaturmia tutkita tai sattuneista tapaturmista opita.

Mittari 71: Toimintaympäristöanalyysin toteuttaminen %

- Toimintaympäristön analysointi on systemaattista
- Onnettomuuskehityksestä raportoidaan säännöllisesti
- Keskeiset alueelliset muutosilmiöt on tunnistettu
- Keskeisten alueellisten muutosilmiöiden vaikutuksia on tarkasteltu päivittäis- ja häiriötilanteiden sekä poikkeusolojen näkökulmasta

Onnettomuuskehityksen raportoinnin osalta tulee selventää ja täsmentää, mikä ja mitkä tahot ovat ne, joille onnettomuuskehityksestä raportoidaan, sekä mitkä ovat ne halutut vaikutukset, johon tällä raportoinnilla pyritään. Onnettomuuskehityksen seurannassa on merkittäviä alueellisia eroja tällä hetkellä. Lisäksi onnettomuuskehityksen seuranta koskeva pykälä edellyttää seurannan perusteella tehtävän toimenpiteitä oman toiminnan kehittämiseksi tai toimenpide-ehdotuksia muille toimijoille, tämä näkökulma olisi syytä sisällyttää mittaristoon.

Leinonen Mira

Etelä-Suomen aluehallintovirasto - Pelastustoimi ja varautuminen