



Pelastustoimen suunnittelu- ja ohjausjärjestelmän tiivistelmä

Tausta

Sisäministeriön pelastusosastolla on käynnistetty vuoden 2022 alussa pelastustoimen suunnittelu- ja ohjausjärjestelmän käyttöönotto. Suunnittelu- ja ohjausjärjestelmä perustuu Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet -hankkeessa (2020-2021) kehitettyyn ns. suorituskykymalliin (Kuva 1), jonka avulla pelastustoimen palvelutarvetta ja suorituskykyä on mahdollista yhtenäisesti määrittellä valtakunnallisella, alueellisella ja hyvinvointialueiden tasoilla. Malli on osa pelastustoimen uudistustyötä.



Kuva 1. Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet -hankkeessa (2020-2021) kehitetty suorituskykymalli

Vaatus pelastustoimen yhtenäiselle suunnittelu- ja ohjausjärjestelmälle nousee merkittävästä toimintaympäristön muutoksista. Toimintaympäristö monimutkaistuu, väestörakenne muuttuu ja taloudelliset voimavarat kaventuvat. Lisäksi muutosten luonne on muuttunut entistä keskinäisriippuvammaksi, mikä edellyttää toimintaympäristön ja sen pelastustoimen palveluille tuottamien vaatimusten yhä laaja-alaisempaa ja ajantasaisempaa analyysia sekä tietopohjaa. Pelastustoimen on kyettävä ennakoimaan palvelutarpeita, analysoimaan toimintatapojaan ja palveluidensa kohdentamista entistä tehokkaammin. Suunnittelu- ja ohjausjärjestelmä tarjoaa systemaattisen ja yhdenmukaisen toimintamallin pelastustoimen tehtävien ja palveluiden suunnitteluun ja arviointiin kaikille hallinnon tasoille.

Lisäksi suunnittelu- ja ohjausjärjestelmä mahdollistaa palveluiden tuottamisen sekä toimialan näkymistä, riskeistä ja varautumisesta viestimisen valtakunnallisesti yhtenäisellä tavalla. Tämä on tärkeää niin ihmisten yhdenvertaisen kohtelun, pelastustoimen imagon kuin pelastustoimen rahoituksenkin näkökulmasta.



Suunnittelu- ja ohjausjärjestelmä pohjaa lakiin pelastustoimen järjestämisestä (613/2021), jonka 13 §:ssä säädetään hyvinvointialueen seuranta- ja arviointivelvollisuudesta. Lain perusteluissa (HE 21/2020) todetaan, että tietoperustan tulee olla yhtenäinen ja vertailukelpoinen niin kansallisella tasolla kuin hyvinvointialueiden välillä ja hyvinvointialueen sisällä. Lisäksi säädetään, että hyvinvointialueen on seurattava palveluiden saatavuutta, laatua, vaikuttavuutta, kustannuksia ja tuottavuutta. Suunnittelu- ja ohjausjärjestelmän sekä sen sisältämän tietorakenteen ja tietosisältöjen avulla rakentuvat pelastustoimen tiedolla johtamisen ja tiedon johtamisen toimintamallit ja -rakenteet.

Tässä asiakirjassa esitellään yleisellä tasolla sellainen systemaattinen järjestelmä, jonka avulla lain edellyttämistä tehtävistä ja vaatimuksista sekä strategioista päästään asiakkaille tarjottaviin palveluihin. Erityisenä keinona tähän ovat suorituskyvyn, suorituskykyvaatimuksen ja kyvykkyyden tunnistaminen, niiden kuvausten laatiminen sekä ylläpitokäytäntöjen hahmottelu.

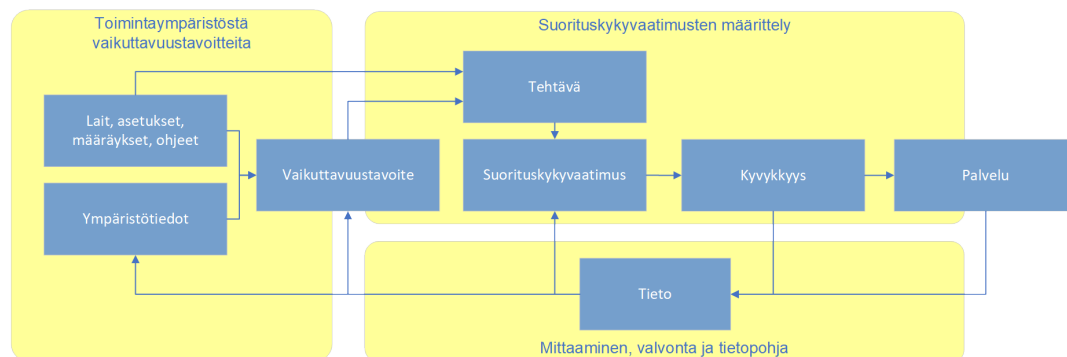
Suunnittelu- ja ohjausjärjestelmän yksityiskohtainen kuvaus perusteluineen ja käsitelmäritellyineen esitetään Pelastustoimen suunnittelu- ja ohjausjärjestelmä -käsikirjassa, joka laaditaan vuoden 2022 loppuun mennessä.

Kehittämistyötä on tehty yhteistyössä muiden turvallisuusviranomaisten kanssa ja sitä yhteensovitetaan sosiaali- ja terveysviranomaisten palveluiden suunnitteluprosesseihin. Mallin kehittämisen pohjana on käytetty puolustusvoimien suorituskykymalleja sekä kunnan johtamisen viitearkkitehtuuria.

Suunnittelu- ja ohjausjärjestelmä tiivistettynä

Suunnittelu- ja ohjausjärjestelmän mukainen toiminta jakaantuu kolmeen osaan. Se alkaa toimintaympäristöanalyysillä, josta johdetaan vaikuttavuustavoitteet. Seuraavassa vaiheessa tunnistetaan suorituskykyvaatimukset ja määritellään suorituskyvyt, joilla toimintaympäristön vaatimuksiin pystytään vastaamaan. Lopuksi määritellään nykyisen ja vaaditun suorituskyvyn ero sekä sen seurauksena tarvittava muutos. Jatkossa tässä asiakirjassa esitetään vaiheistetun mallin yksityiskohdat tämän kolmijaon mukaisesti täydennettynä tietopohjaan liittyvillä vaatimuksilla.

Kuvassa 2 on kehitetty edelleen kuvan 1 suorituskykymallin toimintaan liittyvää polkua toimintaympäristössä havaituista riskeistä sekä havaituista tai ennakoituista muutoksista pelastustoimen tarjoamiin palveluihin.



Kuva 2. Suunnittelu- ja ohjausjärjestelmä, yksinkertaistettu esitys



Tavoitteena on, että tarjottavat palvelut ovat toimintaympäristössä oleviin vaatimuksiin verrattuna oikein mitoitettuja. Kun lisäksi tehtävät ja niitä vastaavat palvelut ovat valtakunnallisesti yhdenmukaisesti nimetty, on toiminnan ja palvelun yhdenmukaisuus ja vertailtavuus mahdollista.

Toimintaympäristöanalyysistä vaikuttavuustavoitteita

Toimintaympäristön analyysin laatiminen perustuu pelastustoimen järjestämislain (613/2021) 6 §:ään, jossa säädetään, että pelastustoimen palvelutason tulee vastata kansallisia, alueellisia ja paikallisia tarpeita sekä onnettomuusuhkia ja muita uhkia. Lisäksi palvelutasoa määriteltäessä on otettava huomioon myös toiminta valmiuslain (1552/2011) 3 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja niihin varautuminen. Lisäksi säädetään, että pelastustoimen palvelut on toteutettava siten, että ne voidaan hoitaa mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla ja että onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavat toimenpiteet voidaan suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti (Laki pelastustoimen järjestämisestä 613/2021, 3§).

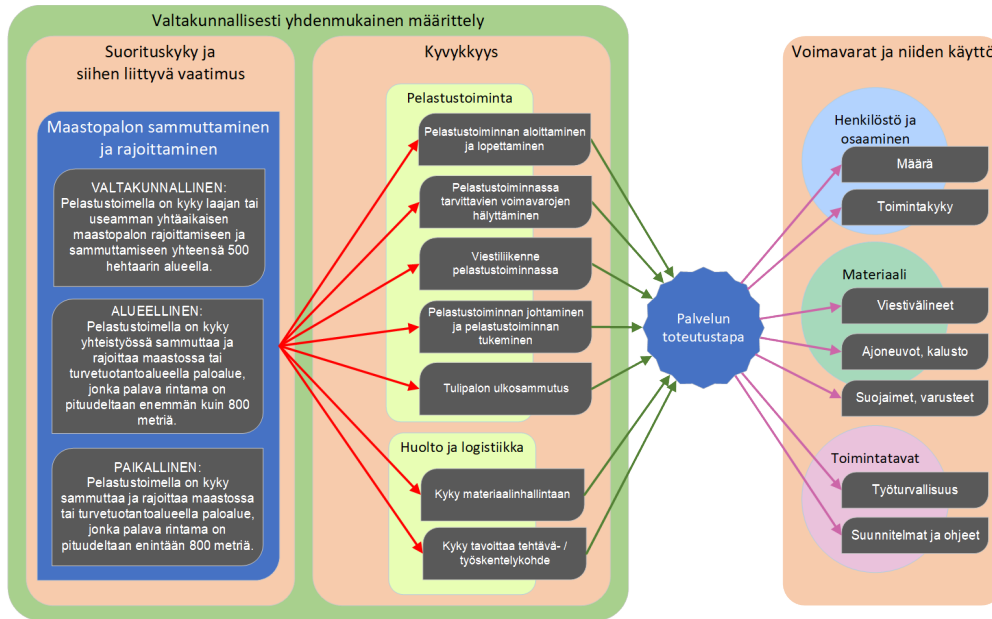
Valtakunnallinen toimintaympäristöanalyysi luo viitekehyksen hyvinvointialueen omalle toimintaympäristöanalyysille ja riskianalyysille sekä alueelliselle riskianalyysille (VN/13557/2022-SM-1).

Eritasoisten toimintaympäristöanalyysien ja riskianalyysien pohjalta muodostetaan vaikuttavuustavoitteet, joiden avulla turvallisuusympäristön tilaan halutaan vaikuttaa pitkällä aikavälillä. Toiminnan tavoitteellisuuden vuoksi ei ole riittävää, että yksittäiset kehittämishankkeet viittaavat vain yleisesti johonkin hallitusohjelman tai turvallisuusstrategian kohtaan. Sen sijaan niiden perusteella on kyettävä esittämään yleisesti ja yhteisesti tunnistetut vaikuttavuustavoitteet sekä mitä kyvykkyyttä, suorituskykyä tai palvelua kyseinen kehittämishanke tuottaa tai kehittää vaikuttavuustavoitteiden toteuttamiseksi.

Toimintaympäristössä tunnistetut riskit on pystyttävä muotoilemaan yhdenmukaisella tavalla toimintaa ohjaaviksi tavoitteiksi kunkin alueen erityispiirteet huomioon ottaen.

Suorituskykyvaatimusten ja kyvykkyyksien määrittely

Suorituskyky on organisaation kyky suoriutua tehtävistään omilla toimilla tai yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Suorituskyky muodostuu suorituskykyvaatimusten perusteella toimintavalmiudessa olevista kyvykkyyksistä. Palvelut tuotetaan kyvykkyyksien avulla. Kuva 3 esittää näiden käsitteiden keskinäisen riippuvuuden muutaman esimerkin avulla.



Kuva 3. Käsitteet suorituskyky, suorituskykyvaatimus ja kyvykkyys muutamien esimerkkien avulla

Suorituskykyvaatimusten määrittely tapahtuu ns. ylhäältä alas eli valtakunnalliselta tasolta paikalliselle tasolle, kun taas suorituskyvyn rakentaminen tapahtuu päinvastaisessa järjestyksessä. Tämän seurauksena pelastustoimen valtakunnalliset suorituskykyvaatimukset vahvistetaan sisäministeriössä, minkä pohjalta alueelliset rakenteet ja edelleen hyvinvointialueiden pelastustoimet vastaavat suorituskykyvaatimuksiin. Valtakunnallisesti yhdenmukaiset suorituskykyvaatimukset on määritelty yleisellä tasolla, joten niissä ei oteta kantaa siihen, miten suorituskyky rakennetaan hyvinvointialueiden pelastustoimissa.

Suunnittelu- ja ohjausjärjestelmän toimeenpanotyöhön kuuluu olennaisena osana ensimmäinen versio suorituskykyvaatimuksista. Vaatimusten toimivuus testataan laajasti eri toimijoiden (kolme pelastuslaitosta, aluehallintovirasto, SPEK, Pelastusopisto) kanssa, ja saadut kokemukset vaikuttavat seuraavan version päivittämiseen.

Suunnittelu- ja ohjausjärjestelmän käyttöönottosuunnitelman mukaan suorituskykyvaatimukset ja kyvykkyudet vahvistetaan sisäministeriössä erillisellä päätöksellä vuosittain. Kyvykkyysien käytännön toimivuus testataan suorituskykyvaatimusten ohessa yhtenä kokonaisuutena. Suunnittelu- ja ohjausjärjestelmää päivitetään ja kehitetään toimintaympäristön muutosten perusteella.

Hyvinvointialueen pelastustoimi (yleisemmin palveluntuottaja) vastaa voimavarojen käyttämisestä palvelun tuottamiseksi ja suorituskykyvaatimuksen täyttämiseksi. Tärkeimmät voimavarat ovat henkilöstö, osaaminen, yhteistyö ja kumppanuudet, laitteisto, kalusto ja järjestelmät sekä toimintamallit.

Pelastustoimen palvelut

Pelastustoimen järjestämislain (613/2021) 1 § mukaan lain ensisijaisena tarkoituksena on edistää ja ylläpitää turvallisuutta sekä varmistaa yhdenvertaiset, yhdenmukaiset ja kustannusvaikuttavat pelastustoimen palvelut koko maassa siten, että käytettävissä olevilla voimavaroilla pystytään



kantamaan vastuu pelastuslain mukaisten palvelujen järjestämisestä. Pelastuslain (631/2011) 28 § mukaan pelastustoimen palvelutason tulee vastata paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia.

Pelastustoimen järjestämislain (613/2021) 3 § mukaan hyvinvointialueen pelastustoimen palvelutaso määräytyy riskien arvioinnin perusteella. Kansallisilla ja alueellisilla riskeillä saattaa olla myös maakunnallisia vaikutuksia ja toisaalta hyvinvointialueen tulee varautua osallistumaan pelastustoimen valtakunnallisiin tehtäviin, kuten kansainväliseen pelastustoimintaan ja väestönsuojelutehtäviin, sekä tukemaan muita hyvinvointialueita erityisesti kansallisesti merkittävien riskien osalta.

Pelastustoimen tehtävät muodostuvat pelastuslain (379/2011) ja muun lainsäädännön (muun muassa: meripelastuslaki 1145/2001, tulvariskien hallinnasta annettu laki 620/2010, kemikaalilaki 390/2005) perusteella. Tehtävien hoitaminen ilmenee asiakkaille tarjottavina palveluina.

Palveluihin kohdistuu vaatimuksia myös muusta lainsäädännöstä, kuten kielilaki (423/2003) tai yhdenvertaisuuslaki (1325/2014). Suorituskykyvaatimuksen täytyminen edellyttää monien kyvykkyyksien yhdistämistä. Suorituskykyvaatimus toteutuu, kun kaikki vaatimuksen edellyttämät kyvykkyydet ovat käytettävissä.

Kuvassa 4 esitetään suorituskykyyn ja sen kautta palvelutasoon vaikuttavia muutoksia. Suuri onnettomuus saattaa heikentää suorituskykyä lyhytaikaisesti, mutta palautuminen normaalitasolle tapahtuu suunnitellusti. Toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset, kuten uusi teollisuusalue, liikenneväylä tai asuinalue, aiheuttavat tarvetta suorituskykyvaatimusten tarkastelulle ja edelleen uudelle palvelutasolle. Hyvinvointialueen on varmistettava tehtäviensä lainmukainen hoitaminen hyvän hallinnon periaatteita noudattaen sekä palveluiden saatavuus, laatu ja vaikuttavuus omavalvontaohjelman mukaisesti (613/2021 16 §). Aluehallintoviraston roolina on valvoa, että palvelutaso on riittävä verrattuna toimintaympäristön vaatimuksiin (613/2021 18 §).



Kuva 4. Suorituskykyvaatimukset palvelutasoksi

Suunnittelu- ja ohjausjärjestelmässä ei oteta kantaa siihen, millaisilla voimavaroilla suorituskyky ja kyvykkyydet muodostetaan. Voimavarojen ylläpito ja käyttö ovat palvelun tuottajan päätettävissä.



Tietoperusta ja mittaaminen

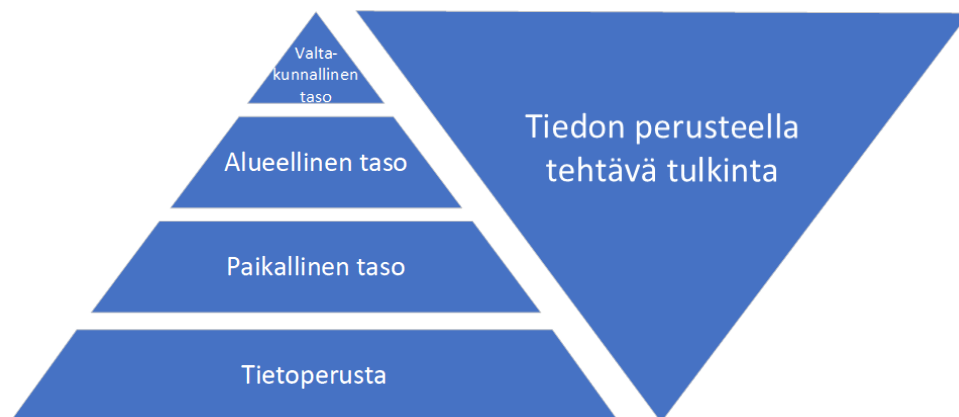
Pelastustoimen järjestämislaki (613/2021 13 §) edellyttää, että hyvinvointialue seuraa järjestämisvastuullaan olevan pelastustoimen palveluiden saatavuutta, laatua ja vaikuttavuutta, sekä kustannuksia ja tuottavuutta. Tämä tarkoittaa, että tietoperustan tulee olla yhtenäinen ja vertailukelpoinen valtakunnallisella tasolla, hyvinvointialueiden välillä sekä hyvinvointialueiden sisällä. Toteutuakseen tämä vaatii, että mitattavien asioiden ja mittaustapojen on oltava yhdenmukaisia.

Pelastustoimen palveluiden ja niistä kerättävän toteumatiedon tulee olla vertailukelpoista. Sen vuoksi palvelurakenteen, suorituskykyvaatimusten ja vaikuttavuustavoitteiden tulee olla perustaltaan yhdenmukaisia ja muodostaa yhtenäiset palveluiden suunnitteluperusteet. Tuotettavien palveluiden ei silti tarvitse olla identtisiä, ja etenkin palvelun toteuttamiseen käytetyt voimavarat voivat olla erilaisia eri hyvinvointialueiden välillä.

Yhtenäinen tietoperusta mahdollistaa hyvinvointialueiden vertailun ja toiminnan kehittämisen parhaiden käytäntöjen pohjalta. Kuvassa 5 on esitetty yhtenäisen tietoperustan vaikutus eri toimintatasoille. Jokaisen tason toimintaa arvioidaan samoista pohjatiedoista, jolloin tiedon abstraktiotaso ja tulkinta lisääntyvät ylöspäin siirryttäessä.

Mittaaminen ja vertailu perustuvat kaikilla toiminnan tasoilla samaan pohjatietoon. Hyvinvointialueen pelastustoimi arvioi omaa toimintaansa paljon yksityiskohtaisemmalla tasolla kuin hyvinvointialueiden välisessä tarkastelussa. Vertailu perustuu kuitenkin aina samoihin pohjatietoihin.

Suunnittelu- ja ohjausjärjestelmässä on kuvattuna toiminta vaikuttavuustavoitteista suorituskykyvaatimusten ja kyvykkyyksien kautta palveluihin ja niiden mittaamiseen. Toiminnan tulokellisuuden arviointi sen sijaan tehdään alhaalta ylös, eli yksittäisestä palvelusuoritteesta kertyä tietoa kyvykkyyksistä ja edelleen toteutuneesta suorituskyvystä. Tämä puolestaan tarjoaa tietoa toteutuneista vaikuttavuustavoitteista ja mm. tarvittavista voimavarojen muutoksista.



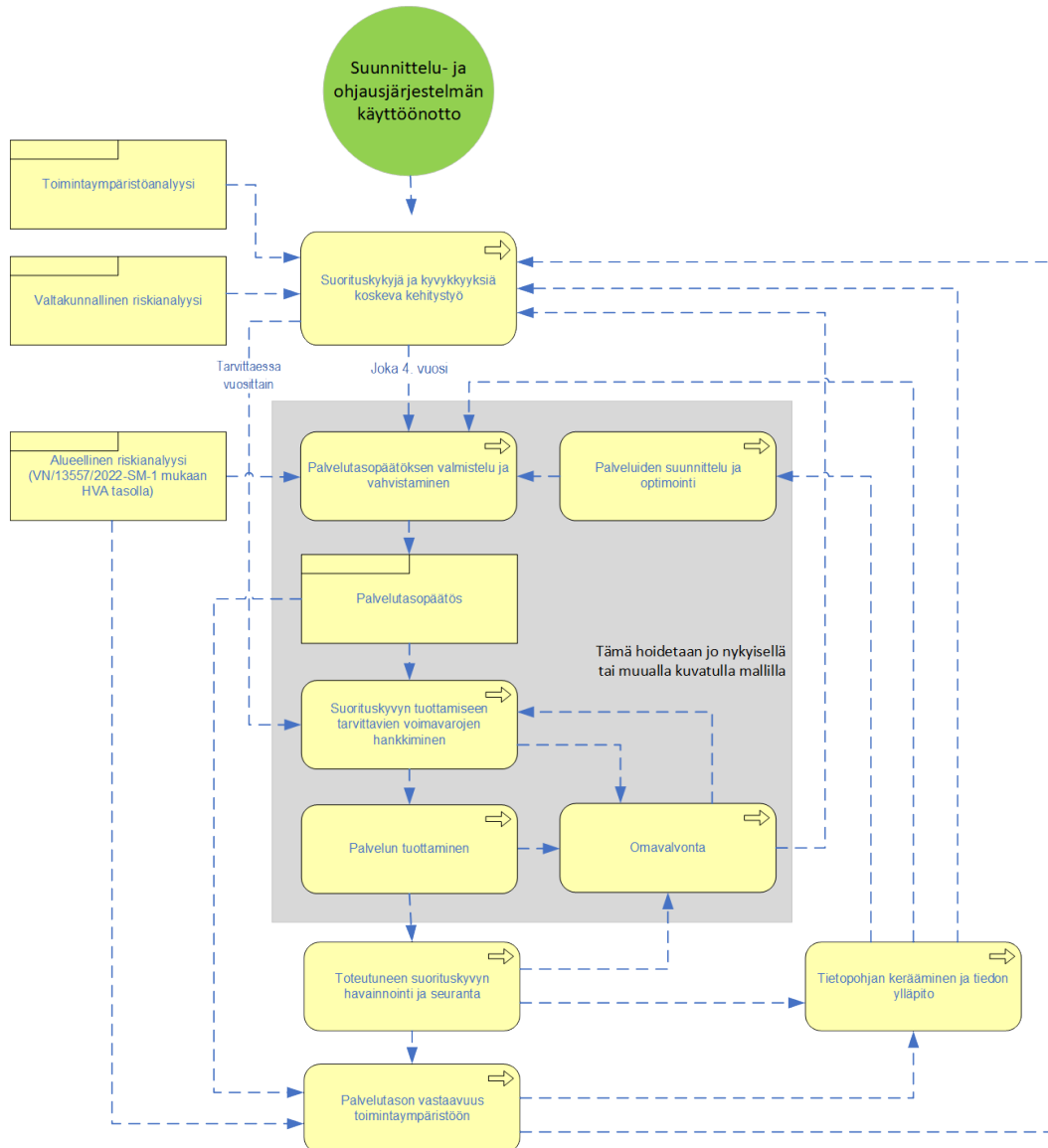
Kuva 5 Toiminnan tasot ja tietojen tarkastelun yksityiskohtaisuus.

Suorituskykymalli prosessina

Kuva 6 esitetään kootusti ne toimenpiteet, joita suorituskykymallin käyttöön liittyy. Suurin osa yksittäisistä toimenpiteistä on sellaisia, joita toimialalla jo tehdään. Kuvassa esitetään myös toimenpiteiden väliset tietovirrat. Vallitsevaa käytäntöä on siten täsmennetty tietovirtojen avulla.



Merkittävin lisäys nykyiseen toimintaan on kuvassa 6 esitetty Suorituskykyä ja kyvykkyyksiä koskeva kehitystyö -niminen prosessi. Toimialan yhteistyönä käydään vuosittain läpi ne muutostarpeet, joita suorituskykyvaatimusten tai kyvykkyyksien käytössä on havaittu. Prosessin tuloksena syntyvä luettelo suorituskykyvaatimuksista ja kyvykkyyksistä vahvistetaan sisäministeriössä, minkä jälkeen se on käytettävissä palvelutasopäätöksen valmisteluun tai suorituskyvyn rakentamiseen.



Kuva 6. Suunnittelu- ja ohjausjärjestelmän kaaviokuva

Pelastustoimen järjestämislain (613/2021 16 §) mukaisesti hyvinvointialueen pelastustoimen omavalvonta huolehtii palveluiden saatavuuteen, laatuun ja vaikuttavuuteen liittyvistä tekijöistä (ks. Kuva 6, kohdat *Palvelun tuottaminen* ja *Toteutuneen suorituskyvyn havainnointi ja arviointi* -prosessit).



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Aluehallintovirastojen tehtävänä on muun muassa pelastustoimen järjestämislain (613/2021 14 §) perusteella laatia asiantuntijaarvio palvelutason ja toimintaympäristön vaatimusten (riskien ja uhkien) vastaavuudesta (ks. Kuva 6, kohta Palvelutason vastaavuus toimintaympäristöön -prosessi).