Aluehallintovirastojen pelastustoimi ja varautuminen -vastuualueiden asiakkuuskartoitus

tiivis yhteenveto

Pauliina Kopra

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Asiakkuuskartoitus

- Kartoitus tehtiin haastattelemalla kaikkien kuuden aluehallintoviraston pelastustoimi ja varautuminen -vastuualueen edustajat.
- Haastatteluissa olivat paikalla johtajat, ja osalla oli mukana myös asiantuntijoita.
- Yhteensä haastatteluihin osallistui 11 henkilöä.
- Haastattelut suoritettiin 10.6.–23.6. videoneuvottelujärjestelmän välityksellä.
- Haastatteluihin oli varattu kaksi tuntia aikaa.

Kartoituksen sisältö

Kokemukset asiakaslähtöisyydestä

- Keskitetyt tehtävät ja toimintaympäristö
- ATOMI-hanke
- Palvelulupaus

Asiakkuudet arjen toiminnassa

- Asiakkaat
- Sidosryhmät
- Keskeisimmät tahot kriisinkestävyyden kannalta
- Turvallisuussuunnittelu

Asiakkuudenhallinta ja tiedolla johtaminen

- Palautteen keräämisen käytännöt
- Tarvittavat tiedot ja tärkeimmät tietolähteet
- Tiedon keräyksen kehittämistarpeet

Pelastustoimen sisäiset asiakkuudet ja yhteistyö

- Oma rooli pelastustoimen toimijakentässä ja virastojen välinen yhteistyö
- Yhteistyö pelastuslaitosten kanssa
- Yhteistyö sisäministeriön kanssa

Kokemukset asiakaslähtöisyydestä

Keskitetyt tehtävät ja toimintaympäristö

Keskitetyt tehtävät:

- Kolmella alueella ei ollut erityisiä keskitettyjä tehtäviä.
- Toimintavalmiusajan seuranta
- Metsäpalojen tähystystoiminta
- Poistuva tehtävä: pelastustoimen valtionavustusten valvontaan liittyvät tehtävät

Toimintaympäristön erityispiirteet:

- Laaja toimintaympäristö, johon sisältyy 40–60 % yhteiskunnallisista toiminnoista. Järjestämme 50 % kaikista maanpuolustuskursseista. Alueellamme on 1/3 koko valtakunnan ulkoisen pelastussuunnitelman kohteista.
- Aluetta rikkoo suuri sisävesistö, alueellamme on harvassa olevia harva-alueita, väestö ikääntyy ja kansanterveydellistä sairastavuutta on paljon. Viranomaisyhteistyön ja lähimmän viranomaisen rooli alueella korostuu ja on merkittävä.
- Ei erityispiirteitä muihin verrattuna, pitkä maa ja eri alueet sekä maakunnat erilaisia. Meillä on pitkä rannikko, ruotsin kielen merkitys on voimakas, meillä on paljon alkutuotantoa, teollisuuden satamia, suurteollisuusalue, jossa 100 eri toimijaa ja paljon eri kieliä. Merkittäviä alueita ja huoltovarmuuden kannalta merkittäviä asiakkuuksia sekä meille että pelastuslaitoksille.
- Toimimme kahden maakunnan alueella. Laaja saaristo, jossa pelastustoimen saavutettavuus verrattavissa Lappiin. Kiireellisen avun tuottamisessa on haasteita, virka-aputoiminta on tärkeää ja toimii saumattomasti. Teemme myös tiivistä yhteistyötä Ahvenanmaan suuntaan. Kriittiset viesti- ja verkkoyhteydet tulevat Ahvenanmaan kautta.
- Maa- ja metsätalousvaltaista aluetta. Kolme kaupunkimaisempaa aluetta. Matkailu ja siihen liittyvät sesongit. Väestökehityksen osalta olemme taantuvaa aluetta.
- Lappi toimintaympäristönä on hyvin otollinen yhteistyötoiminnan osalta. Alue on laaja, paljon isoja kysymyksiä. Erityispiirteenä pitkät rajat Suomi – Norja – Ruotsi – Venäjä. Barentsin alueen yhteistyön tarve. Rajat ylittävän yhteistyön merkitys.
- Ampuma-aseyhdyslupien käsittely

Kokemukset asiakaslähtöisyydestä

TAUSTAA:

Aluehallintovirastoilla oli vuosina 2015–2019 käynnissä kaikkien virastojen yhteinen asiakaslähtöisen toiminnan kehittämishanke ATOMI.

- Hankkeen tavoitteena oli kehittää palveluiden digitalisaatiota, tukea kokeiluja, purkaa normeja ja tuottaa nykyaikaisia julkisia palveluita.
- Lähtökohtana oli muuttaa aluehallintovirastojen toimintakulttuuria ”virkamiehestä asiakkaan kumppaniksi ja toiminnan mahdollistajaksi”. Keskiössä olivat asiakkaat, innovatiiviset digitaaliset palvelut, tieto, osaamisen sekä oman työn kehittäminen.

TULOKSIA:

- Kaikki pelastustoimen vastuualueiden vastaajat olivat tietoisia aluehallintovirastojen ATOMI-hankkeesta.
- Hanke oli jäänyt suurimmalle osalle etäiseksi, eikä siitä koettu olleen suurta hyötyä pelastustoimi ja varautuminen -vastuualueille.
  - Perusteluna mainittiin, ettei vastuualueilla ole juurikaan kansalaisasiakkaita, ja siksi osallistuminen jäi ohueksi.
- Yksi vastaajista puolestaan koki, että hankkeessa asiakkuusajattelu saatettiin osaksi kaikkea kehittämistä ja se näkyy nykyään hyvin arjessa. Esimerkkinä mainittiin muun muassa nettisivut.

Palvelulupaus

- *Julkinen palvelulupaus on lupaus yhteiskunnalle, alueen asukkaille ja asiakkaille. Se on kuvaus niistä tavoitteista ja arvoista, joiden perusteella palvelun järjestäjä toteuttaa järjestämisvastuullaan olevat palvelut.*

- Aluehallintovirastojen pelastustoimi ja varautuminen -vastuualueiden edustajien kanssa haastattelun yhteydessä pohdittiin, mikä voisi olla julkinen palvelulupaus vastuualueen näkökulmasta. Aikaan saatiin hyviä oivalluksia perinteikkäiden lupausten rinnalle.
  - *”Tehtävänä turvallinen ja kriisinkestävä Suomi”*
  - *”Tehtävänä turvallinen ja kriisinkestävä yhteiskunta”*
  - *”Kestävää tulevaisuutta tekemässä – ihmisten ja alueiden parhaaksi”*
  - *”Alueellamme pelastustoimen palvelut toteutuvat laillisena ja laadukkaana – takaamme ihmisille tarvittavat palvelut”*
  - *”Turvallinen Lappi kaikissa olosuhteissa”*
  - *”Maailman turvallisin maa – kokonaisturvallisuus varmistetaan monialaisena yhteistyönä”*

Asiakkuudet arjen toiminnassa

Asiakkuudet

- Asiakkuudet on tunnistettu toiminnoista ja velvollisuuksista käsin.
- Asiakkaista ei ole olemassa varsinaista ryhmittelyä tai jaottelua.
  - Vastauksissa/keskustelussa jaottelu perustui pelastustoimen asiakkuuksiin (pelastustoimen valvonta), kansalaisasiakkaisiin ja varautumisen asiakkuuksiin sekä sidosryhmiin.
- Tyypillisimmät mainitut asiakasryhmät / tavat jaotella asiakkuuksia:
  - Alueen pelastustoimi
  - Pelastuslaitokset
  - Kunnat
  - Kansalaisasiakkaat (kantelut, hengenpelastusmitalit)

Pelastustoimi ja varautuminen -vastuualueiden tunnistettuja sidosryhmiä

SPEK
Puolusvoimat
Järjestöt
Sairaanhoitopiirit
Kirkot ja hiippakunnat
TUKES
Poliisiammattikorkeakoulu
SPR
Ministeriöt
(SM, VM)
Poliisi
Yritykset ja elinkeinoelämä
STUK
Pelastusopisto
MPK
Media
Rajavartiolaitos
Yliopistot
Viranomaiset
Hätäkeskukset
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Keskeisimmät tahot kriisinkestävyyden kannalta

- Ei yhtä selkeää vastausta.
- Kriisinkestävyyden nähtiin lähtevän yhteiskunnan tasapainoisesta rakentumisesta ja rakentuvan monen tekijän yhteistyönä.
- Kuntien merkitys kuitenkin koettiin tärkeänä. ”Kun jotain tapahtuu, se tapahtuu aina jossakin kunnassa.”
  - Kuntien varautumisen ja kyvykkyyden nähtiin olevan keskiössä. Tärkeää, että kaikissa oloissa on toimivat yhteydet ja hyvät ajantasaiset suunnitelmat.
- Myös kaikki ”koppalakkiviranomaiset” nostettiin korkealle keskusteluissa.
- Avien sisäinen poikkihallinnollisuus nähtiin isona mahdollisuutena, jos olisi aikaa ja henkilöresursseja.

Muita mainittuja tahoja:

- Maakunnalliset valmiustoimikunnat ja turvallisuusfoorumit
- Sosiaali- ja terveystoimi
- Sivistystoimi, opetustoimi
- Alueen pelastustoimi ja pelastuslaitokset
- Väestönsuojelu: PV, kriittiset toimijat, Traficom, poliisi, muut viranomaiset
- Avien sisäiset muita valvontatehtäviä tekevät
- Kriittisen infran toimijat

Turvallisuussuunnittelu

Tulokset:

- Turvallisuussuunnittelun tukemiseen ja sen nykytilaan liittyi todella paljon epävarmuutta ja epätietoisuutta.

- Viisi vastaajista koki, että tämä ei tällä hetkellä toteudu tai tulostavoitteita ei saavuteta.
  - Koska suunnittelun laadinta ei ole millekään toimijalle lakisääteinen tehtävä, suunnittelu unohtuu eivätkä toimijat koe sitä tärkeäksi.
  - Koettiin myös, että on hyvin ”poliisivärittynyt”.
  - Odotellaan uutta toimeksiantoa.
  - On hieman epäselvää, halutaanko tätä tehdä.
  - Kiinnostaisi tietää, mikä voisi olla esimerkiksi sisäisen turvallisuuden selonteon kautta meidän rooli, jolla olisi todellista vaikuttavuutta.

- Yhden vastuualueen mielestä heillä on alueellaan tässä hyvä vahva rooli, verkosto on olemassa, prosessi on määritelty ja yhteydet toimivat. Tätä on viety systemaattisesti eteenpäin.

Taustaa:

Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista 906/2009 määrittää osaltaan pelastustoimi ja varautuminen -vastuualueen tehtävät. Asetuksen sekä lain aluehallintovirastoista (896/2009) mukaan yksi vastuualueen tehtävistä on alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun tukeminen.

Turvallisuutta kaikkialla – paikallisen ja alueellisen turvallisuussuunnittelun kansalliset linjaukset 2019:

- Turvallisuussuunnittelu on pitkäjänteinen, järjestelmällinen ja koordinoitu prosessi paikallis- tai aluetason turvallisuuskysymysten ratkaisemiseksi eri toimijoiden yhteistyönä. Turvallisuussuunnittelua on tehty Suomessa vuodesta 1999.
- **Turvallisuussuunnittelu ei ole lakisääteistä toimintaa, ja turvallisuussuunnittelun tilanne vaihtelee eri kuntien ja alueiden välillä Suomessa. Toiminnan kehittyminen ei ole ollut yhdenmukaista, mikä on lisännyt eri alueiden asukkaiden eriarvoisuutta turvallisuudessa ja turvallisuuspalvelujen saannissa.**

Asiakkuudenhallinta ja tiedolla johtaminen

Palautteen keräämisen käytännöt

- Kaikilla vastuualueilla palautetta kerätään säännöllisesti ja systemaattisesti maanpuolustuskursseista ja valmiusharjoituksista
    - » Niiden yhteydessä palautteen kerääminen koettiin kaikkien mielestä mielekkääksi.
- Muuten tämä asia jakoi vastaajia selvästi.
- Kolme ei nähnyt tarvetta muun palautteen keräämiselle.
- Yhden vastuualueen mielestä se, että palautetta ei kerätä muusta toiminnasta, on selkeä epäkohta.
    - » Palautetta tarvitaan, jotta ymmärrettäisiin asiakastarpeita ja toimintaympäristön tilaa ja uhkia sekä pystyttäisiin kohdentamaan palvelut kohdentamaan.

”Muutoin palautetta ei kerätä eikä ole ehkä tarkoituksenmukaista, jos palvelu on huonoa, asiakas ottaa yhteyttä – asiakaskokemus voi olla negatiivinen, vaikka ratkaisu olisi ollut oikeudenmukainen.”

Tarvittavat tiedot

”Tieto on hajallaan.”

Pelastustoimen valvontaan liittyvät tiedot, kuten

- palvelutasopäätös
- toimintaympäristöanalyysi ja riskienarviointi
- valvontasuunnitelma
- toimintavalmiuden toteutumisen seuranta
- suuronnettomuusvaarallisten kohteiden valvonnassa tarvittavat tiedot suunnitelmasta ja harjoituksista
- pelastustoimen suunnitelmat.

Varautumistyössä tarvittavia tietoja ovat

- oppilaspyynnöt/esitykset maanpuolustuskursseista
- kuntien valmiussuunnittelun ja harjoitusten tilanne ja ajantasaisuus
- yhteyshenkilötietojen ylläpito.

Tietolähteistä sanottua

- Tiedot pitää koota monesta eri lähteestä ja monin eri tavoin.
- Kaikkien lakisääteisten velvoitteiden valvontaan tai seurantaan ei löydy järjestelmää.
  - » Kysytään tai erilliskyselyillä kerätään.
- Haasteena myös tietojen luotettavuus.

Mainitut tietolähteet

KemiDigi

Jotke

Verkostot

Tableau-raportointi

Tiimeri

Pronto

Hamsteri

Patio

Kantelut

Erilliskyselyt

Tietoihin liittyvät kehittämistarpeet

- **Pelastustoimeen tarvitaan yhteinen tietojärjestelmä, joka mahdollistaa eri tasojen valvonnan ja seurannan sekä tietojen vertailun.**
- Järjestelmän tulisi mahdollistaa tilannekuva ja raportointi valvottavien asioiden sekä myös erilaisten suunnitelmien ajantasaisuuden osalta.
- Toiveena oli, että tarvetta ja toteumaa voisi tarkastella rinnakkain.
- Järjestelmän pitäisi mahdollistaa myös turvallisuusluokitellun aineiston tallentaminen (varautumisen ja väestönsuojelun suunnitelmat).
- Olisi tärkeää ja oleellista, että tietojen tarve olisi suunnitelmallisempaa.
    - » Kyselyitä pitäisi pystyä vähentämään.
- Pitäisi sopia kansalliset seurannan ja raportoinnin menettelyt.
    - Tarvitaan yhteinen käsitys ja päätös siitä, mitkä ovat ne kriittiset tiedot, joita tarvitaan ohjaamiseen, kehittämiseen ja valvontaan, ja nämä tulee sisällyttää Prontoon tai muuhun tulevaan tietojärjestelmään. Ei pitäisi olla montaa erillistä järjestelmään.
        - » ”Järjestelmästä pitää olla yksiselitteinen tapa saada tilastot ja tiedot ulos, ei voi olla, että valtakunnassa on vain muutama henkilö, jotka osaavat käyttää pysähtyneitä järjestelmiä.”
- Reaaliaikaista tietoa tarvitaan esimerkiksi toimintavalmiuden ja vasteiden valvonnan suhteen.
    - » ”Olisi hienoa, jos olisi reaaliaikainen kartta, josta voisi tarkastella palvelutason toteutumista.”
- Tietojärjestelmiä pitäisi pystyä käyttämään helposti ja jopa tehtävien (keikan) aikana.

Pelastustoimen sisäiset asiakkuudet ja yhteistyö

Oma rooli ja virastojen yhteistyö

Rooli

- Tehtävänä on valvoa, että veronmaksajat saavat pelastustoimen palveluita vastineeksi rahoista. Varautumisen yhteensovittamisen tehtävä avi-laissa: pyrkiä huolehtimaan, että yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisillä toimijoilla on yhteinen tilanneymmärrys riskeistä ja uhista, tasalaatuinen varautuminen riskeihin ja uhkiin ja reagointi häiriötilanteissa olisi tasalaatuinen.
- Valvovan viranomaisen tehtävät, SM:n tukeminen, varautumisen yhteensovittaminen
- Valvoja ja oikeusvaltion toteutumisen varmistaja
- Alueella ylimpänä valtion pelastusviranomaisena yhteistyössä ja sidosryhmäyhteistyössä edustaa turvallisuusviranomaista ja pelastustoimea – merkittävä rooli lähellä asiakkaita.

Yhteistyö

- Yhteistyö on niin yhdenmukaista kuin voi itsenäisiltä virastoilta odottaa.
  - Huom. Jokainen korosti virastojen itsenäisyyttä.
- Kun jokin on tarkoituksenmukaista, se tehdään yhdessä.
- Yhteistoiminta ja yhteistyö on parantunut viime vuosina. Pyrkimys hyvään ja avoimeen yhteistyöhön on ollut jo pitkään.
- Yhteistyö on tiivistä ja hyvää, etenkin tietyissä työryhmissä.
- Matala kynnys virastojen välillä: Asiantuntijat vaihtavat keskenään tietoja, ajatuksia ja hyviä toimintatapoja.
- Johtajien kokoukset 2–4 viikon välein: toiminta on hyvää, kiinteää ja avointa.
- Avoin yhteys. Isossa kuvassa toiminta on pääosin yhdenmukaista. Joissain asioissa on eroavaisuuksia alueellisista tai volyymieroista johtuen.

”Kukaan ei mittaa ja valvo meitä – miten voidaan määrittää, onko toiminta yhdenmukaista?”

Yhteistyö pelastuslaitosten kanssa

- **Suurimmalla osalla vastaajista yhteistyö alueensa pelastuslaitosten kanssa oli säännöllistä ja yhteistyötä kuvattiin hyvin toimivaksi ja ilmapiiriä molemmin puolin arvostavaksi.**
- Yhdellä vastaajista oli hieman enemmän haasteita yhteistyössä. Koettiin, etteivät pelastuslaitokset arvosta aluehallintoviranomaisen työtä.
    - » ”Meillä on viha-rakkaussuhde – ilman rakkautta. Meitä pidetään joutavina.”
- Kaksi vastaajaa toi esiin haasteita pelastuslaitosten suhtautumisessa valvontaan.
    - » ”Asenne on usein, että mihin tätä valvontaa tarvitaan. ”
  - Asenteen nähtiin johtuvan siitä, etteivät roolit alueen pelastustoimen ja pelastuslaitosten osalta ole kaikin puolin riittävän selkeät eikä ymmärretä valvonnan kohdistuvan alueen pelastustoimeen, kuntiin ja verovarojen käyttöön.
- Kehittämiskohteita:
  - Pelastuslaitosten henkilövaihdosten vuoksi tulee välillä katkoksia siinä, tuntevatko pelastuslaitoksen asiantuntijat riittävällä tarkkuudella omat lakisääteiset tehtävänsä.
  - Säännöllisempää ja entistä tiiviimpää yhteydenpitoa muissakin kuin valvonta-asioissa.
    - » Vuorovaikutus voisi olla suunnitelmallisempaa.
    - » Resurssit puolin ja toisin haasteena. Vaikka tahtoa tiiviimpään vuorovaikutukseen olisi, niin ollaan kiireisiä ja aika ei tahdo riittää nykyiseenkään toimintaan.
  - Pitäisi olla pelastuslaitoksille selkeämpää, mikä on alueen pelastustoimi (tähän valvonta kohdistuu) ja mikä on pelastuslaitos. Nämä ovat kaksi eri toimijaa.
  - Pelastuslaitoksilla hyvin erilaiset resurssit kuntien varautumisen tukemiseen, ministeriöltä voisi tulla tähän yhdenmukaisempaa ohjausta.

Yhteistyö sisäministeriön pelastusosaston kanssa

- **Yleisesti ja yhteisesti todettiin, että viime vuosina ohjaus ja yhteistyö on parantunut.**
- Palaute sisäministeriön suuntaan oli kuitenkin hyvinkin kriittistä.
    - » Pelastusosaston toimintakulttuurin koettiin olevan yhteistyön suurin este.
    - » Esitettiin myös huolta osaston henkilöresurssien riittävyydestä.
- Säännölliset kokoukset nähtiin hyvänä asiana, mutta kokousten välillä voisi tapahtua enemmän ja kokousten tulisi olla molemmin puolin paremmin valmisteltuja.
- Toivottiin edelleen selkeyttä ja suunnitelmallisuutta, avoimuutta ja ennakoitavuutta. Etupainotteisuus oli myös mainittuna tässä kohtaa.
- Kokemuksia ohjauksesta:
    - ”Ei osasto ohjaa yksittäisiä ohjauskirjeitä lukuun ottamatta.”
    - ”Mikä ohjaus? – ei olla saatu juuri mitään ohjausta.”
    - ”Vaikeuttaa työn tekemistä, jos säädöspohja ja ohjeistus ei ole kunnossa.”
    - ”Odotusarvona, että ohjaus ja lain tulkinnat olisivat etupainotteisia ja loppuun asti harkittuja. Ei jälkikäteen uudelleen suunnata, tätä tarkoitin mutta ette ymmärtäneet – tyylisesti.”
    - ”Ongelma on siinä, jos ei ole huolellisesti määritelty tehtäviä – miten perustellaan riittävät resurssit?”
    - ”Ohjaus ei perustu vuorovaikutukseen, monella osaston virkamiehellä tuntuu olevan vanhentunut tai puutteellinen käsitys meidän tehtävistä. Ohjaus näyttäytyy poukkoiluna, toimeksiannot eivät ole koordinoituja.”

Yhteistyö pelastusosaston kanssa

- Kehitettävää
  - Strategista vuosikellon käyttöä ja sen edelleen kehittämistä toivottiin
    - » Pitäisi tietää hyvissä ajoin seuraavan vuoden toiminta, jotta voidaan ennakoida ja resursoida.
    - » Tehokkuuden ja motivoinnin vuoksi pitäisi tietää, mitä tuotetaan ja miten. Kiireelliset tehtäväksiannot heikentävät yhteistyötä ja toimintaa niin avien ja pelastuslaitosten kuin avien ja pelastusosaston välillä.
  - Säädöksiin selkeät roolit ja vastuut sekä vanhentuneet ohjeet kuntoon.
    - » Järjestämislakiin tulossa asetusmahdollisuus – vahva viesti oli, että tarvittavat asetukset tulee nyt antaa.
      - Koettiin, että asetuspohjainen toimintamalli pelastuslaitoksia kohtaan selkeyttäisi AVIen roolia.
  - Roolit kuntoon
    - » Ohiohjauksesta toivottiin päästävän eroon: avien tulee tietää, mitä SM tekee pelastuslaitosten suuntaan.
    - » SM ohjaa ja johtaa ja avi valvoo.
      - Roolien tulee olla selkeät myös valvottavien suuntaan.
        - ”Jos asiakas (laitos) ottaa sisäministeriöön yhteyttä, asiakas pitäisi palauttaa meille.”
      - Koettiin, että on haitallista, jos toiminta pelastuslaitosten suuntaan ei ole avointa ja suunnitelmallista tai tapahdu yhteisymmärryksessä.
  - Ohjauksen ja johtamisen kehittäminen
    - » Johtamiseen kuuluu ohjaus ja valvonta: ”SM ei voi mennä lainsäädännön valmisteluroolin taakse.”
    - » Ohjaukseen ja ohjauskeskusteluihin olisi hyvä saada rakennetta ja selkeyttä.
    - » Toiveena vahvempi ohjaus, jotta pystytään entistä paremmin tekemään yhdessä töitä samaan suuntaan.
    - » Vuorovaikutteinen ja toisiamme arvostava alan kehittäminen kaikkien etu.
  - "Ohjausta voi tehdä muutoinkin kuin ohjauskirjeillä."