



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäinen turvallisuus | Sisäministeriön julkaisuja 2022:5

Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet -hanke

Yhteenvetoraportti

Sisäministeriön julkaisuja 2022:5

Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet -hanke

Yhteenvetoraportti

Teija Mankkinen, Niki Haake, Jari Soininen, Maria Nykyri (toim.)

Sisäministeriö Helsinki 2022

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Sisäministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-324-576-1

ISSN pdf: 2490-077X

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet -hanke Yhteenvetoraportti

Sisäministeriön julkaisu 2022:5		Teema	Sisäinen turvallisuus
Julkaisija	Sisäministeriö		
Toimittaja/t	Teija Mankkinen, Niki Haake, Jari Soininen, Maria Nykyri		
Yhteisötekijä	Sisäministeriö		
Kieli	suomi	Sivumäärä	79

Tiivistelmä

Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet -hanke on osa pelastustoimen hyvinvointialueuudistusta. Uudistusta varten on hankkeessa luotu yhdenmukainen tapa arvioida palveluiden tarvetta ja riittävyttä, mikä muodostaa pohjan jatkuvasti päivittyvälle tietoperustalle johtamisen, ohjauksen, suunnittelun ja kehittämisen tueksi. Hanke toimeenpanee Marinin hallitusohjelman tavoitetta, jonka mukaisesti ”Pelastustoimen ja hätäkeskustoiminnan suorituskyky ja voimavarat varmistetaan ottaen huomioon kansalliset ja alueelliset palvelutarpeet”.

Suorituskyky käsitteenä kuvaa pelastustoimen palveluiden laatua ja saatavuutta. Sen mittaamisen keskeisin toimenpide on tavoitteiden asettaminen. Suorituskykyvaatimusten lähtökohdan muodostaa lainsäädäntö. Suorituskykyvaatimuksia täydennetään ja/tai tarkennetaan toimintaympäristön, strategioiden, riskianalyysin, uhkien ja skenaarioiden sekä ajantasaisen asiakastarpeiden avulla. Suorituskykyvaatimukset rakentuvat edellä kuvattujen tekijöiden muodostamalle toimintaympäristöanalyysille, jonka avulla selvitetään, onko toimintaympäristössä tapahtunut jotakin sellaista, mikä asettaa uusia vaatimuksia pelastustoimen suorituskyvylle. Hyvinvointialueiden laatimat toimintaympäristöanalyysit pohjaavat kansalliselle toimintaympäristöanalyysille eli eri tasoilla tuotetut analyysit tukevat toinen toisiaan.

Asiasanat sisäinen turvallisuus, pelastustoimi, suorituskyky, suunnittelu, kyvykkyys, kehittäminen, pelastustoiminta

ISBN PDF	978-952-324-576-1	ISSN PDF	2490-077X
Asianumero		Hankenumero	SM015:00/2020

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-576-1>

Projektet för räddningsväsendets och den civila beredskapens prestationsförmåga och grunder för planeringen av dessa - Sammanfattande rapport

Inrikesministeriets publikationer 2022:5		Tema	Inre säkerhet
Utgivare	Inrikesministeriet		
Redigerare	Teija Mankkinen, Niki Haake, Jari Soininen, Maria Nykyri		
Utarbetad av	Inrikesministeriet		
Språk	finska	Sidantal	79

Referat

Projektet för räddningsväsendets och den civila beredskapens prestationsförmåga och grunder för planeringen av dessa är en del av reformen av räddningsväsendet i fråga om välfärdsområdena. Med tanke på reformen har man i projektet skapat ett enhetligt sätt att bedöma behovet och tillräckligheten av tjänster. Detta utgör grunden för kontinuerlig uppdatering av kunskapsunderlaget till stöd för ledning, styrning, planering och utveckling. Enligt regeringsprogrammet för statsminister Marins regering ska kapaciteten och resurserna hos räddningsväsendet och nödcentralerna säkerställas med beaktande av nationella och regionala behov av service.

Prestationsförmågan som begrepp beskriver kvaliteten på och tillgången till räddningsväsendets tjänster. Den viktigaste åtgärden för att mäta prestationsförmågan är att ställa upp mål. Lagstiftningen utgör utgångspunkten för kraven på prestationsförmåga. Kraven på prestationsförmåga kompletteras och/eller preciseras med hjälp av omvärlden, strategier, riskanalys, hot och scenarier samt aktuella kundbehov. Kraven på prestationsförmåga bygger på en omvärldsanalys som baserar sig på ovan beskrivna faktorer och med hjälp av vilken det utreds om det har skett något sådant i omvärlden som ställer nya krav på räddningsväsendets prestationsförmåga. Välfärdsområdenas omvärldsanalyser grundar sig på den nationella omvärldsanalysen, vilket betyder att analyserna på olika nivåer stöder varandra.

Nyckelord inre säkerhet, räddningsväsende, prestationsförmåga, planering, förmåga, utveckling, räddningsverksamhet

ISBN PDF	978-952-324-576-1	ISSN PDF	2490-077X
Ärendenummer		Projektnummer	SM015:00/2020

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-576-1>

Project Performance and planning principles of rescue services and civil defence – Summary report

Publications of the Ministry of the Interior 2022:5	Subject	Internal security
Publisher	Ministry of the Interior	

Editor(s)	Teija Mankkinen, Niki Haake, Jari Soininen, Maria Nykyri		
Group author	Ministry of the Interior		
Language	Finnish	Pages	79

Abstract

The project Performance and planning principles of rescue services and civil defence is part of the rescue services wellbeing services county reform. For the reform, the project has created a standardised way of assessing the need and adequacy of services, which will form the basis for a continuously updated knowledge base to support management, control, planning and development. The project implements an objective included in the Marin Government Programme: "Ensuring the performance and resources of rescue services and emergency response centre operations, considering national and regional service needs".

Performance as a concept describes the quality and availability of rescue services. The key action to enable the measuring of performance is to set targets. The performance requirements are based on legislation. The performance requirements are supplemented and/or refined based on the operating environment, strategies, risk analysis, threats, scenarios and up-to-date customer needs. The performance requirements are based on an analysis of the operational environment consisting of the factors described above to determine whether anything has happened in the operational environment that would place new demands on the performance of rescue services. Operating environment analyses to be created by the wellbeing services counties will build on the national operating environment analysis, i.e., the analyses produced at different levels will support each other.

Keywords	internal security, rescue services, performance, planning, capability, development, rescue operations
-----------------	---

ISBN PDF	978-952-324-576-1	ISSN PDF	2490-077X
Reference number		Project number	SM015:00/2020

URN address	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-576-1
--------------------	---

PELASTUSTOIMEN JA SIVIILIVALMIUDEN SUORITUSKYKY JA SUUNNITTELUPERUSTEET -HANKE

Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet -hanke (jatkossa Suorituskykyhanke) on osa pelastustoimen hyvinvointialueuudistuksen valmistelua. Uudistuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelut siirtyvät hyvinvointialueiden järjestämäksi toiminnaksi (Laki pelastustoimen järjestämisestä 613/2021 13 §).

Suorituskykyhankkeen tavoitteena on ollut tuottaa analyysi pelastustoimen suorituskykyvaatimuksista ja suorituskyvyistä valtakunnallisten suunnitteluperusteiden pohjaksi. Hankkeen toisena tavoitteena on ollut rakentaa yhdenmukaiset menettelytavat, joiden perusteella pelastustoimen suorituskykyä voidaan systemaattisesti arvioida suhteessa suorituskykyvaatimukseen. Kolmantena tavoitteena on ollut tuottaa onnettomuusriskien ennustemalleja, joiden avulla onnettomuuksien ennakkointia voidaan tehostaa.

Suorituskyvyn mittaamisen tärkein tehtävä on tukea pelastustoimen johtoa strategisten tavoitteiden asettamisessa ja saavuttamisessa valtakunnallisesti sekä hyvinvointialueilla. Suorituskykyvaatimuksilla kuvataan tunnistetut pelastustoimen palveluiden järjestämiseen kohdistuvat vaatimukset. Pelastustoimen suorituskyvyn määrittely on väline, jonka avulla pelastustoimi voi luoda lisäarvoa asiakkailleen, kuten yhdenmukaiset ja kustannustehokkaat palvelut sekä valtakunnallisesti yhtenäisen ja häiriötön järjestelmä.

Hanke on jaettu kymmeneen osakokonaisuuteen eli työpakettiin. Kukin työpaketti tarkastelee suorituskykyä ja siihen liittyviä vaatimuksia eri näkökulmasta yhteisen kokonaiskuvan muodostamiseksi. Näitä näkökulmia ovat a) toimintaympäristö ja sen systemaattinen analysointi, b) pelastustoimen palvelujen suorituskykyvaatimukset ja c) toimialan keskeisten tietojen yhteismitallinen tunnistaminen ja jäsentely.

Hankkeen tuloksena on tuotettu ensimmäinen valtakunnallinen versio valtakunnallisista suorituskykyvaatimuksista sekä arvio niihin liittyvistä nykyisistä suorituskyvyistä pelastustoiminnan, onnettomuuksien ehkäisyn sekä varautumisen ja väestönsuojelun osalta.

Hankkeessa on myös uudistettu ja päivitetty tietoperustaa tuottamalla tietoa ja toimintamalleja pelastustoimen toimintaympäristöanalyysin, asiakasymmärryksen rakentamisen, harvaan asuttujen alueiden sekä talous- ja henkilöstötietojen ja kustannuslaskennan yhdenmukaistamiseksi. Tiedon ja toimintamallien lisäksi hankkeessa on tuotettu erilaisia työkaluja ja materiaaleja sekä koottu lähdeaineistoja tiedon keruun tueksi.

Sisältö

Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet -hanke	6
Lukijalle	9
1 Johdanto	11
1.1 Hankkeen tausta	11
1.2 Hankkeen tavoitteet.....	14
1.3 Hankkeen rakenne	15
1.4 Yleinen toimintamalli ja yhteensopivuus.....	18
2 Hanketiivistelmät	20
2.1 Pelastustoimen ja siviilivalmiuden toimintaympäristöanalyysi.....	20
2.2 Onnettomuusennusteiden hyödyntäminen pelastustoimessa.....	21
2.3 Tietoperustan päivittäminen ja uudistaminen	21
2.4 Asiakkuustyö ja asiakasymmärrys pelastustoimessa	22
2.5 Kuka auttaa harvaan asutuilla alueilla ja maaseudulla? Lisää ymmärrystä ja ratkaisuja pelastustoimelle	23
2.6 Pelastustoiminnan suorituskykyvaatimukset.....	23
2.7 Onnettomuuksien ehkäisyn suorituskyky suhteessa suorituskykyvaatimuksiin ...	24
2.8 Varautuminen ja väestönsuojelu – alueellisen varautumisen yhteistyö	25
2.9 Ennakoiva talous- ja henkilöstösuunnittelu – pelastustoimen suorituskyvyn perusta	25
3 Yhteisten käsitteiden määrittely	27
3.1 Käsitteiden määrittelyprosessi	28
3.2 Keskeiset käsitteet.....	29
3.2.1 Suorituskykyvaatimus	31
3.2.2 Suorituskyky	31
3.2.3 Suorituskyvyn tarve.....	31
3.2.4 Toimintavalmius.....	32
3.2.5 Kyvykkyys	32
3.2.6 Vaikutus	33
3.2.7 Vaikuttavuus	33
3.2.8 Valtakunnallinen vai kansallinen	33
3.2.9 Palvelu	34

4	Toimintaympäristöanalyysi	35
4.1	Valtakunnallinen pelastustoimen ja siviilivalmiuden toimintaympäristöanalyysi ..	37
4.2	Lainsäädäntö, strategiat, ohjeet ja toimintaohjelmat	37
4.3	Riskianalyysit ja uhkaskenaariot	37
4.4	Onnettomuuksien ennustemallit	40
4.5	Asiakastarpeet ja väestösegmentit	41
4.6	Tutkimusmateriaalit ja selvitykset	42
	Mikä muuttuu	43
5	Suorituskyky muodostuu kyvykkyyksistä	44
5.1	Tietoa palveluiden mitoittamiseen	45
5.2	Kyvykkyydet suorituskyvyn rakennuspalikoina	46
5.3	Yhteinen malli suorituskykyjen määrittelytyön perustana	49
5.3.1	Toimintaympäristö	51
5.3.2	Suorituskykyvaatimukset ja kyvykkyydet	51
5.3.3	Palveluiden tason määrittely	52
	Mikä muuttuu	53
6	Yhteenveto suorituskykyihin liittyvistä kehittämistarpeista	55
6.1	Pelastustoiminnan valtakunnalliseen suorituskykyyn liittyvät kehittämistarpeet..	55
6.2	Pelastuslaitosten arvio nykyisestä suorituskyvyn tasostaan	57
6.3	Onnettomuuksien ehkäisyn valtakunnalliseen suorituskykyyn liittyvät kehittämistarpeet	58
7	Tietopohja	61
7.1	Nykytila	62
7.2	Päivitetty tietorakenne	62
7.3	Kyvykkyyksiä koskevat tietotarpeet	64
7.3.1	Pelastustoimen kyvykkyydet	65
	Mikä muuttuu	73
8	Yhteenveto ja kehittämistarpeet	74
8.1	Hankkeen tulokset	74
8.2	Tunnistetut kehittämistarpeet hankkeen jälkeen	75
	Lähteet	78

LUKIJALLE

Hyvinvointialueohjaus ja pelastustoimen tietoperusteinen johtaminen edellyttävät, että pelastustoimen kehittämisen tulee pohjautua entistä vahvemmin tutkittuun tietoon toiminnasta ja taloudesta ja erityisesti suorituskyvyn ja suorituskykyvaatimusten edellyttämistä kustannuksista ja henkilöresurssien tarpeesta sekä osaamisvaatimuksista. Palveluiden suunnittelun kehittäminen edellyttääkin yhdenmukaisia menettelytapoja ja niihin liittyvän tietoperustan kehittämistä.

Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet -hankkeessa on tuotettu ensimmäinen valtakunnallinen versio kansallisista suorituskykyvaatimuksista sekä arvio niihin liittyvistä nykyisistä suorituskyvyistä pelastustoiminnan, onnettomuuksien ehkäisyn sekä varautumisen ja väestönsuojelun osalta. Tähän liittyen hankkeessa on uudistettu ja päivitetty tietoperustaa tuottamalla tietoa ja toimintamalleja pelastustoimen toimintaympäristöanalyysin, asiakasymmärryksen rakentamisen, harvaan asuttujen alueiden sekä talous- ja henkilöstötietojen ja kustannuslaskennan yhdenmukaistamiseksi. Tiedon ja toimintamallien lisäksi hankkeessa on tuotettu erilaisia työkaluja ja materiaaleja sekä koottu esimerkiksi lähdeaineistoja.

Hankkeen sisältösuunnitelmaa ja rakenteita suunniteltiin yhteistyössä eri tahojen kanssa. Suunnitteluun osallistuivat Stig Granström (Keski-Uudenmaan pelastuslaitos), Jari Lepistö (SM), Hanna Rekola (Helsingin pelastuslaitos), Jussi Rahikainen (Keski-Uudenmaan pelastuslaitos), Vesa-Pekka Tervo (Suomen Kuntaliitto) sekä Kati Tillander (Keski-Uudenmaan pelastuslaitos). Haluammekin kiittää suunnittelutyöhön osallistuneita arvokkaasta ja hyvin tehdystä työstä.

Haluamme lämpimästi kiittää myös kaikkia ohjaus- ja asiantuntijaohjausryhmiin osallistuneita tärkeästä työstä hankkeen etenemisessä. Hankkeen ohjausryhmätyöskentelyyn ovat osallistuneet Teija Mankkinen (pj), sisäministeriö/PEO; Niki Haake, sisäministeriö/PEO; Veli-Pekka Ihamäki, Suomen Palopäällystöliitto ry; Jari Lepistö, sisäministeriö/PEO; Ari Maskonen, Suomen Sopimuspalokuntien Liitto ry; Ismo Parviainen, sisäministeriö/PEO; Jussi Rahikainen, KUP; Hanna Rekola, Helsingin pelastuslaitos; Jarno Ruusunen, Pelastuspisto; Jari Soinin, sisäministeriö/PEO; Tom Tallberg, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto; Kari Telaaranta, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö ry; Vesa-Pekka Tervo, Suomen Kuntaliitto ry; Kati Tillander, KUP; Terhi Virtanen, Suomen Kuntaliitto ry ja Teija Virtanen (sihteeri), sisäministeriö/PEO.

Hankkeen johtoryhmänä on toiminut pelastusosaston johtoryhmä. Lämmin kiitos johtoryhmälle arvokkaista kommentteista työskentelyn aikana.

Myös hankkeen suorituskykyvaatimuksia on tehty laajassa yhteistyössä eri viranomaisten ja alan toimijoiden kanssa. Yhdessä tehty työ on ollut olennainen osa hankkeen työskentelyä. Erityinen kiitos pelastuslaitosten henkilöstölle, joka on vastannut kysymyksiimme ja kyselyihimme kiireisen arjen keskellä.

1 Johdanto

Tämä raportti on Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet -hankkeen yhteenvetoraportti, jonka tarkoituksena on tiiviisti kertoa hankkeen keskeiset tulokset. Yhteenvetoraportti perustuu työpakettien yhteiselle työlle. Yhteenvetoraportin lisäksi jokainen työpaketti on laatinut työpaketistaan (osahankkeita kutsutaan työpaketeiksi, joista käytetään lyhennettä TP) oman erillisen sähköisen raportin liitteineen. Tällä ratkaisulla haluttiin varmistaa, että kaikki aineisto on hankkeen päätyttyä käytettävissä ja löydettävissä, mutta hankkeen keskeisistä tuloksista on olemassa myös tiivis yhteenveto.

Raportissa käydään läpi hankkeen työskentelytavat ja menetelmät sekä hankkeessa määritellyt käsitteet. Tämän jälkeen raportin rakenne noudattaa hankkeessa kehitettyä suorituskykymäärittelymallia. Aluksi esitellään hankkeessa tuotettu toimintaympäristökonsepti, sen jälkeen suorituskykyvaatimusten ja suorituskykyjen määrittelymalli ja tämän jälkeen kuvaus pelastustoimen uudesta tietopohjasta. Viimeinen luku sisältää toimenpidesuosituksen jatkoon.

1.1 Hankkeen tausta

Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet -hanke (jatkossa Suorituskykyhanke) on osa pelastustoimen hyvinvointialueuudistuksen valmistelua. Uudistuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelut siirtyvät hyvinvointialueiden järjestämäksi toiminnaksi. Uudistus perustuu lakiin pelastustoimen järjestämisestä, jossa muun muassa säädetään, että hyvinvointialueilla kerättävän seuranta- ja arviointitiedon on oltava vertailukelpoista keskenään (Laki pelastustoimen järjestämisestä 613/2021 13 §). Laissa säädetään myös pelastustoimen valtakunnallisten strategisten tavoitteiden asettamisesta, mikä osaltaan luo reunaehjoja pelastustoimen ohjaukselle.

Pelastustoimella on jo nyt käytettävissään paljon erilaista tietoa toiminnan ohjauksen ja kehittämisen tueksi. Esimerkiksi Pronto-tietokantaan on vuosien varrella kerätty erilaista tehtävä-, kustannus- ym. tietoa, jota on hyödynnetty monin tavoin. Haasteelliseksi nykytilanteen tekee se, että arviointi- ja seurantatietoa kerätään eri tavoin eri pelastustoimen alueilla. Tämä vaikuttaa tiedon luotettavuuteen ja saatavuuteen: samasta asiasta voi olla käytössä useampikin lukumäärätieto, vaikka tieto on kerätty samasta lähteestä. Lisäksi tieto ei aina ole vertailtavissa eri laitosten kesken, mikä vaikeuttaa kokonais kuvan

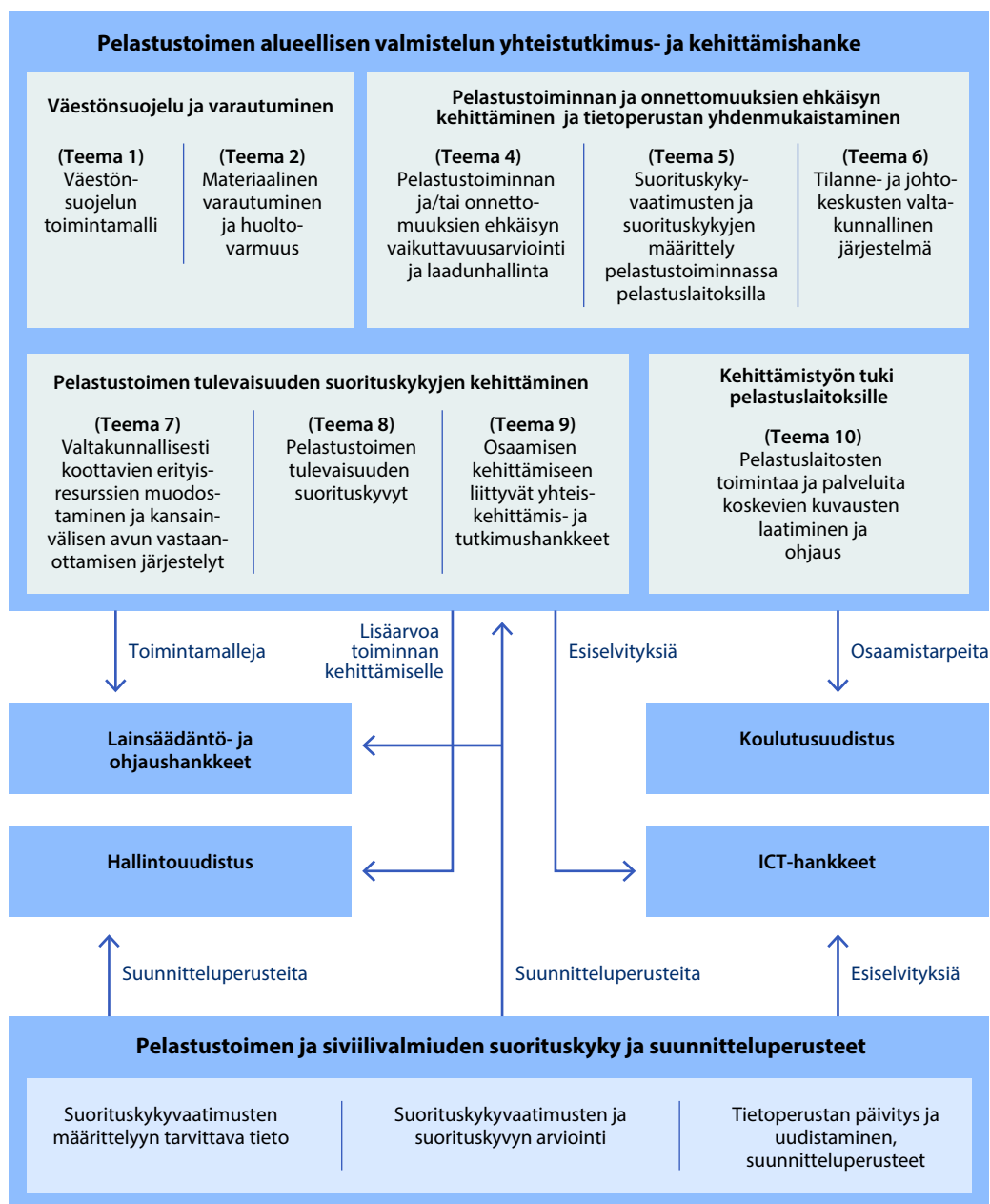
muodostamista pelastustoimesta ja sitä kautta myös tavoitteiden asettamista ja ohjaustoimenpiteiden valintaa. Esimerkiksi valtakunnallisesti yhdenmukaiset mittarit sekä talous- ja henkilöstötiedot ovat puuttuneet osittain tai joissain tapauksissa kokonaan, ks. esim. (Määttä, 2013; Leppäkoski, 2020). Näin ollen yhdenmukaiseen tietoon ja kriteereihin perustuva esitys pelastustoimen nykyisestä suorituskyvystä ja sen arviointikriteereistä on puuttunut.

Suorituskykyhankkeella toimeenpannaan Marinin hallitusohjelman tavoitetta, jonka mukaisesti ”Pelastustoimen ja hätäkeskustoiminnan suorituskyky ja voimavarat varmistetaan ottaen huomioon kansalliset ja alueelliset palvelutarpeet”. Tavoitteen toteuttaminen edellyttää tietoa pelastustoimen ja hätäkeskustoiminnan nykyisestä suorituskyvystä ja voimavaroista. Suorituskykyhankkeen yhdeksi lähtökohdaksi asetettiin sen selvittäminen, miten nykyiset suorituskyvyt vastaavat toimintaympäristön muutoksia (ml. riskit, uhat ja asiakastarpeet), jotta suorituskyky ja voimavarat voidaan varmistaa. Heti hankkeen alettua kuitenkin todettiin, että suorituskykyjen määrittelyn tueksi tarvittiin yhteinen malli, jonka avulla määrittelyä tehdään. Lisäksi suorituskykymäärittelyn haluttiin koskevan niin pelastustoimintaa, onnettomuuksien ehkäisyä kuin varautumista ja väestönsuojelua. Hyvinvointialueuudistusta varten haluttiin tuottaa yhdenmukainen tapa arvioida palveluiden tarvetta, riittävyttä ja tätä kautta rakentaa jatkuvasti päivittyvä tietoperusta johtamisen, ohjauksen, suunnittelun ja kehittämisen tueksi. Samalla haluttiin luoda pohja pitkäjänteiselle ja systemaattiselle kehittämistoiminnalle yksittäisten hankkeiden tai aika ajoin toteutettavien laajojen kehittämishankkeiden rinnalle.

Suorituskykyhankkeeseen ovat merkittäväällä tavalla vaikuttaneet Pelastustoimen uudistushankkeen (2015–2019) tulokset ja väliraportit, jotka muodostivat hankesuunnittelun pohja-aineiston. Uudistushankkeessa työskenteli kaikkiaan 15 työryhmää, jotka tuottivat lähes sata kehittämis ehdotusta. Jokainen Suorituskykyhankkeen työpaketti on osaltaan toimeenpannut yhtä tai useampaa uudistushankkeessa tunnistettua kehittämis ehdotusta.

Suorituskykyhanketta on tehty myös tiiviissä yhteistyössä samanaikaisesti käynnissä olleiden hankkeiden tai prosessien kehitystyön kanssa. Kuvassa 1 on esitetty Suorituskykyhankkeen ja pelastustoimessa käynnissä olleiden keskeisten hankkeiden väliset yhteydet. Eri hankkeiden ja prosessien yhdyspintojen tunnistaminen ja yhteisten teemojen yhteensovittaminen on vaatinut paljon työtä, koska valtaosa hankkeista ja prosesseista etenee eriaikaisesti. Samanaikaisesti yhteinen työskentely on ollut erittäin hedelmällistä ja auttanut hahmottamaan pelastustoimen nykytilaa ja kokonaisuutta. Työskentely on myös auttanut tunnistamaan erilaisia kehittämistarpeita.

Kuva 1. Pelastustoimen keskeiset hankkeet ja niiden väliset yhteydet



1.2 Hankkeen tavoitteet

Hankesuunnitelmassa hankkeelle asetettiin seuraavat tavoitteet:

1. Tuottaa analyysi pelastustoimen suorituskykyvaatimuksista ja suorituskyvyistä valtakunnallisten suunnitteluperusteiden pohjaksi.
2. Rakentaa yhdenmukaiset menettelytavat, joiden perusteella pelastustoimen suorituskykyjä voidaan systemaattisesti arvioida suhteessa suorituskykyvaatimuksiin.
3. Tuottaa onnettomuusriskien ennustemalleja, joiden avulla onnettomuuksien ennakointia voidaan tehostaa.

Suorituskykyvaatimusten lähtökohdan muodostaa lainsäädäntö. Suorituskykyvaatimuksia täydennetään ja/tai tarkennetaan toimintaympäristön, strategioiden, riskianalyysin, uhkien ja skenaarioiden sekä ajantasaisella asiakastarpeiden muutoksista kerätyn tiedon avulla. Ajatuksena on, että suorituskykyvaatimukset rakentuvat edellä kuvattujen tekijöiden muodostamalle toimintaympäristöanalyysille, jonka avulla selvitetään, onko toimintaympäristössä tapahtunut jotakin sellaista, mikä asettaa uusia vaatimuksia pelastustoimen suorituskyvyille. Hyvinvointialueiden laatimat toimintaympäristöanalyysit pohjaavat kansalliselle toimintaympäristöanalyysille eli eri tasoilla tuotetut analyysit tukevat toinen toisiaan.

Hankkeen vaikuttavuustavoitteena on, että suomalainen yhteiskunta on entistä turvallisempi, koska pelastustoimen palvelut ja resurssit on kohdennettu tehokkaasti ja yhdenmukaisin perustein. Hankkeen kuluessa asetettiin lisäksi kaksi muutostavoitetta (vaikutukset). Ensimmäinen muutostavoite on, että pelastustoimen johtaminen, ohjaaminen ja suunnittelu perustuvat tiedolla johtamiseen. Toinen muutostavoite on, että alalla on yhdenmukaiset toimintamallit johtamisen, ohjaamisen ja suunnittelun tukena. Molemmat muutostavoitteet ovat perustavanlaatuisia, ja niiden toteuttaminen edellyttää paitsi aikaa myös systemaattista suunnittelua, kehittämistä, oppimista ja yhteistä työtä.

Suorituskykyvaatimusten määrittelymallin osana oleva vaikuttavuuden ja vaikutusten määrittely perustuu hankkeessa niin sanottuun vaikutusketju-ajatteluun ja -määrittelyyn (Aistrich 2017). Vaikutuksilla tarkoitetaan hankkeessa niitä konkreettisia muutoksia, joita hankkeen tuloksilla tavoitellaan ihmisissä tai rakenteissa. Vaikuttavuudella tarkoitetaan puolestaan pitemmällä aikajänteellä hankkeen tuloksien tuottamaa hyötyä ihmisille ja yhteiskunnalle.

Suorituskykyvaatimusten keskeisenä osana ovat kyvykkyydet, joilla hankkeessa tarkoitetaan resursseja, kuten henkilöstöä, osaamista, materiaaleja ja toimintatapoja. Kyvykkyyksien avulla arvioidaan olemassa olevan suorituskyvyn riittävyttä ja mahdollisia puutteita.

Tässä hankkeessa ei kuitenkaan puututa palveluiden tuottamiseen eli siihen, miten haluttu suorituskyky käytännössä tuotetaan. Päätös siitä, kuinka paljon tai miten kyseiset kyvykkydet rakennetaan yksin tai yhdessä muiden toimijoiden kanssa, on aina palveluntuottajan valinta.

Hankkeessa tuotetut määritelmät on esitelty tarkemmin luvussa kolme.

1.3 Hankkeen rakenne

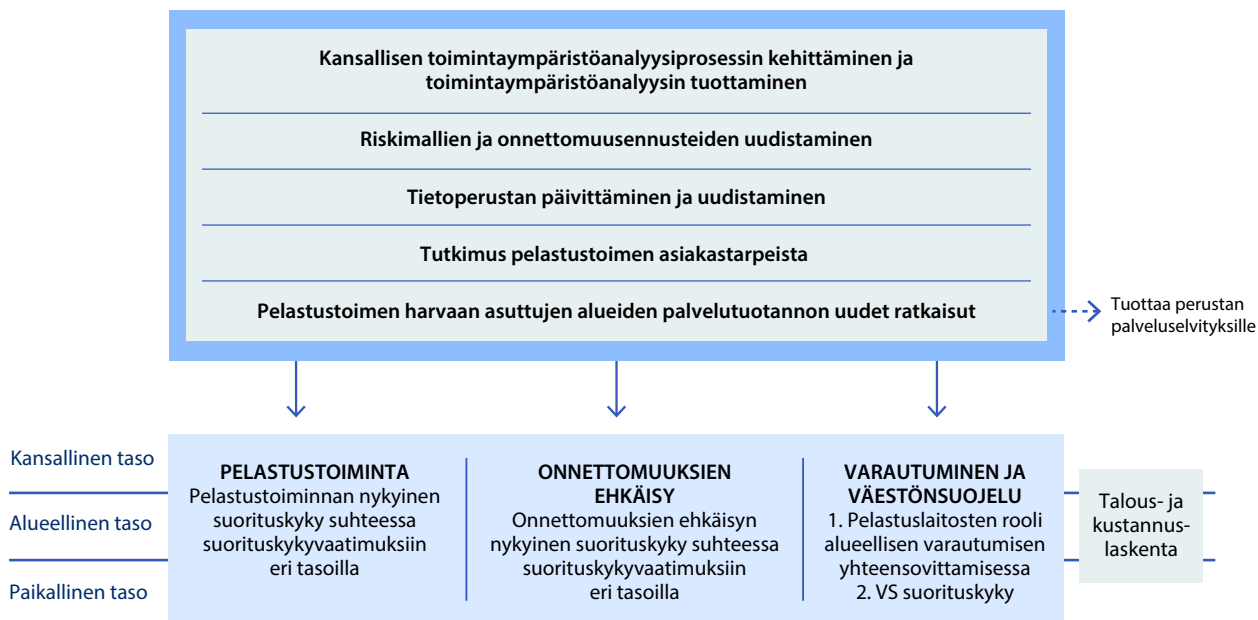
Hanke on jaettu kymmeneen osakokonaisuuteen eli työpakettiin. Vaikka työpaketit muodostavat kukin erillisen kokonaisuutensa, ovat ne myös tiiviisti liitoksissa toisiinsa. Hankkeen työpaketit on listattu kuvassa 2.

Kuva 2. Hankkeen työpaketit

TP1	Kansallisen toimintaympäristöanalyysiprosessin kehittäminen ja toimintaympäristöanalyysin tuottaminen
TP2	Riskimallien ja onnettomuusennusteiden uudistaminen
TP3	Tietoperustan päivittäminen ja uudistaminen
TP4	Selvitys pelastustoimen asiakastarpeista ja pelastustoimen asiakasymmärryksen rakentaminen
TP5	Pelastustoimen harvaan asuttujen alueiden palvelutuotannon uudet ratkaisut
TP6	Pelastustoiminnan suorituskyky suhteessa suorituskykyvaatimuksiin
TP7	Onnettomuuksien ehkäisyn suorituskyky suhteessa suorituskykyvaatimuksiin
TP8	Varautuminen ja väestönsuojelu
TP9	Talous, henkilöstö ja kustannuslaskenta
TP10	Hankkeen johtaminen ja viestintä

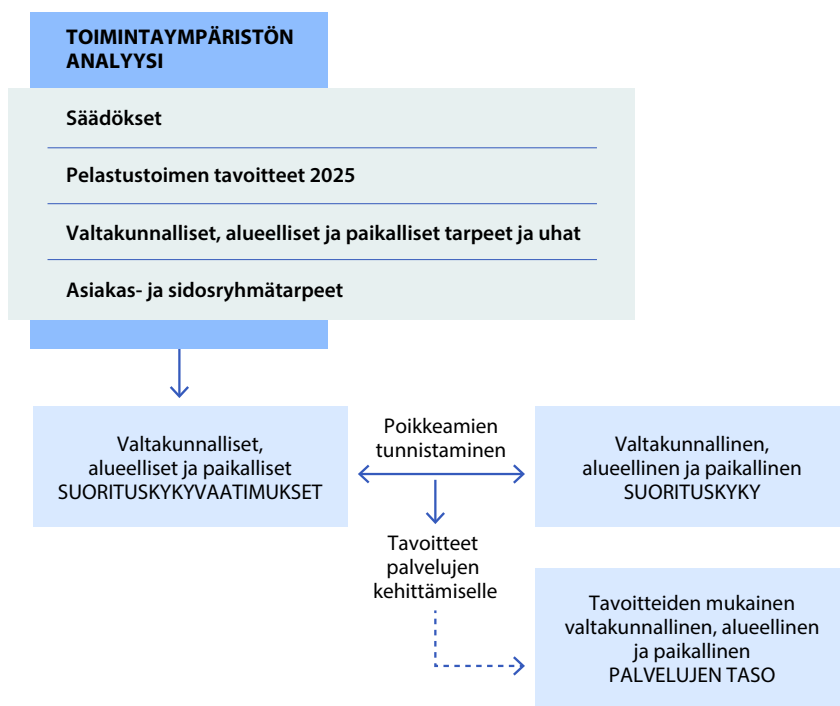
Suorituskykyhankkeen työpaketit voidaan jakaa suorituskykyvaatimuksia ja suorituskykyä määritteleviin työpaketteihin (TP6, TP7 ja TP8) sekä työpaketteihin, jotka päivittävät ja uudistavat nykyistä pelastustoimen tietoperustaa ja tuottavat toimintamalleja uudistamisen tueksi (TP1, TP2, TP3, TP4, TP5, TP6 ja TP9). Tarkastelunäkökulma on esitetty kuvassa 3. Näkökulman painopiste on suorituskykyvaatimusten ja suorituskykyjen analyysissä, jota tuetaan päivittyvällä tietoperustalla ja eri työpaketeissa tuotettavilla toimintamalleilla (esim. asiakastarveanalyysi).

Kuva 3. Suorituskykyhankkeen tarkastelu suorituskykyvaatimusten ja suorituskykyjen määrittelyn näkökulmasta



Suorituskykyvaatimusten ja suorituskyvyn määrittelyn toimintamallia voidaan tarkastella myös osana toiminnan suunnittelua, katso Kuva 4.

Kuva 4. Toimintamallin tarkastelu osana toiminnan suunnittelua



Eri näkökulmat hankkeen rakenteeseen havainnollistavat myös tulosten hyödyntämisen erilaisia tapoja.

Suorituskykyhanke asetettiin virallisesti helmikuun alussa 2020. Hanke rahoitettiin VM:n erillismäärärahalla, jonka käyttöoikeus päättyi vuoden 2021 lopussa. Näin ollen rahoitus määritteli hankkeen aikataulun, mutta myös pitkälti toteutustavan. Suorituskykyhankkeen toteutukseen ja rakentumiseen on lisäksi vaikuttanut merkittävästi koronapandemia, joka puhkesi Suomessa samanaikaisesti, kun hanke asetettiin. Vain neljä hanketyöntekijää ehdittiin rekrytoida ennen sisäministeriön päätöstä rekrytointien lykkäämisestä pandemiatilanteen ja poikkeusolojen johdosta. Hankesuunnitelman lähtökohtana oli, että pelastustoiminnan suorituskykyvaatimusten ja suorituskykyjen analyysi (työpaketti 6) aloitettiin heti hankkeen käynnistyttyä. Näin oli tarkoitus rakentaa pohjaa muiden työpakettien suorituskykyvaatimusten ja suorituskyvyn määrittelymalleille, joiden työstäminen oli tarkoitus käynnistää heti kesälomien jälkeen. Kesän jälkeen pandemiatilanne kuitenkin jälleen paheni, ja rekrytoinneista onnistuttiin toteuttamaan vain yksi. Kaikkien muiden työpakettien rekrytointi- ja turvallisuus selvitysprosessit toteutettiin syksyn 2020 aikana, minkä seurauksena työt muissa työpaketeissa päästiin aloittamaan vasta vuoden 2021 vaihteessa. Pandemiatilanteen vuoksi hankesuunnitelmaa ja hankkeen aikataulutusta onkin jouduttu päivittämään useampaan otteeseen.

Korona heijastui myös työntekemisen tapoihin. Pandemian seurauksena kaikki työ oli tehtävä etänä, myös hankehenkilöstön rekrytoinnit. Koska kyseessä oli kehittämishanke, joka edellytti paljon työpakettien välistä yhteistyötä, ideointia ja kommunikaatiota, oli työskentely etänä ajoittain haasteellista. Työryhmä piti ensimmäisen lähitapaamisensa vasta syksyllä 2021, lähes 1,5 vuotta hankkeen aloittamisen jälkeen. Ilman hanketyöntekijöiden vahvaa sitoutumista hankkeen tavoitteisiin työtä ei olisi ollut mahdollista tehdä.

Hankkeen ohjauksesta ovat vastanneet pelastusosaston johtoryhmä ja hankkeen ohjausryhmä. Lisäksi jokaisella työpaketilla on ollut yhteisen työskentelyn ohella asiantuntija-ohjaajat/-ryhmät, joiden kanssa he ovat voineet käydä asioita yksityiskohtaisemmin läpi. Vuoden 2021 alusta koko hankkeen koordinaatiota vahvistettiin, ja etenkin syksyn aikana työpaketit työskentelivät tiiviisti yhdessä. Tämän lisäksi työpakettien ohjaukseen ovat osallistuneet myös pelastusosaston yksiköt. Esimerkiksi työpaketti 8:n ohjauksesta on vastannut pelastusosaston siviilivalmiusyksikkö.

1.4 Yleinen toimintamalli ja yhteensopivuus

Suorituskykyvaatimusten määrittely ja tuottaminen perustuvat luotettavaan ja ajantasaiseen tietoon ulkoisesta ja sisäisestä toimintaympäristöstä. Tämän hankkeen yhtenä tavoitteena on varmistaa, että pelastusviranomainen voi hoitaa tehtävänsä ja tarjota palvelunsa hallinnon asiakkaille hyvää hallintoa noudattaen tuloksellisesti ja laadukkaasti. Esimerkiksi tiedonhallintalain (Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta, 906/2019) tarkoituksena on mahdollistaa viranomaisten tietoaineistojen turvallinen ja tehokas hyödyntäminen. Tiedonhallintalaki ei kuitenkaan tarjoa juurikaan työkaluja siihen, millä tavoin viranomaisten tietoaineistoja on muodostettava ja käytettävä.

Suorituskykyhankkeessa on koeponnistettu pelastustoimen toiminnan kuvaamista kokonaisarkkitehtuurimenetelmällä. Kokonaisarkkitehtuuri¹ on menetelmä, joka on yleisesti käytössä eri organisaatioissa.

Menetelmässä on kysymys strategialähtöisestä toiminnan kehittämisestä. Se tarjoaa yleisesti ymmärrettävän ja yhdenmukaisen tavan kuvata organisaation toimintaa. Sen avulla voidaan kuvata tietojen (myös lainsäädännön) ja tavoitteiden väliset yhteydet, niiden siirtyminen tehtäviksi ja kyvykkyyksiksi sekä edelleen asiakkaille tarjottaviksi palveluiksi. Menetelmän avulla pystytään kuvaamaan yleisellä ja yhtenäisellä tavalla asioiden väliset

¹ Kokonaisarkkitehtuurimenetelmää kuvaava JHS-179 esittää tiedonhallintalakia (Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta, 906/2019) yksityiskohtaisemmin tavan, jolla palveluja ja kyvykkyyksiä muodostetaan. JHS-suosituskäytäntö on tiedonhallintalain voimaantulon myötä lakkautettu (JHS-suositukset (lakkautetut), 2021). Käytäntöä voidaan kuitenkin edelleen hyödyntää.

riippuvuudet toimialan sisällä ja ulkopuolisten toimijoiden kesken. Hankkeen kannalta keskeisiä kuvattavia asioita ovat toimintaympäristökokonaisuus (sis. lainsäädäntö ja strategiat), sen perusteella johdetut tavoitteet, niiden täyttämiseksi tarvittavat tehtävät tai toimenpiteet ja edelleen niiden tuottamiseksi tarvittavat suorituskykyvaatimukset ja kyvykkydet sekä asiakkaille tarjottavat palvelut. Tämä kuvaamistapa ei ota mitään kantaa toteutustapaan, ja se on täysin palveluntuottajan päätettävissä.

Hankkeessa on muodostettu myös ensimmäisiä versioita toimialan tehtävistä ja suorituskykyvaatimuksista sekä kyvykkyyksistä ja näiden keskinäisistä riippuvuuksista. Kuvausten muodostamisessa on pyritty yhtenäiseen nimeämistapaan. Työpakettikohtaiset kuvaukset eivät vielä ole kattavia, mutta jatkossa niiden avulla rakentuu menetelmä suorituskykyjen ja kyvykkyksien ylläpitämiseksi.

Suorituskykyhankkeessa on luotu toimintamalleja ja tunnistettu keskeisiä suorituskykyvaatimuksia, tunnistettu kyvykkyksiä ja väestösegmenttejä. Tämän lisäksi toimialalla on ollut käynnissä koko joukko hankkeita, jotka rakentavat tätä kokonaiskuvaa omalta osaltaan. Muun muassa alueellisen valmistelun yhteistutkimus- ja kehittämishankkeissa on kuvattu hyvinvointialueen pelastuslaitosten tuottamia palvelukokonaisuuksia sekä niiden hallinta- ja ohjausmallia. Kyvykkyys ja suorituskyky voivat muodostua myös organisaatioiden välisestä yhteistyöstä, ja samassa hankkeessa kuvataan myös lukuisia yhteistoiminnan muotoja.

2 Hanketiivistelmät

Tähän lukuun on kerätty tiivistelmät jokaisesta työpaketista (pl. tämä yhteenvetoreportti). Tiivistelmien tarkoituksena on lyhyesti kuvata eri työpaketeissa tehtyä työtä ja työn tuloksia.

2.1 Pelastustoimen ja siviilivalmiuden toimintaympäristöanalyysi

Pelastustoimen toimintaympäristökatsaus on toteutettu osana Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet -hankekokonaisuutta. Työ perustuu Pelastustoimen uudistamishankkeessa (2016–2018) riskianalyysityöryhmän tekemään kehittämissuositukseen (SM 2018) pelastustoimen valtakunnallisen toimintaympäristön analyysistä. Raportissa esitetään PESTEL-kehikseen perustuvan analyysin kautta pelastustoimen ja siviilivalmiuden kannalta keskeisimmäksi todetut muutosilmiöt.

Toimintaympäristöanalyysissa tulee hyödyntää pelastustoimen oman tilastoinnin lisäksi ulkopuolista tilastoaineistoa. Olemassa olevan tiedon analyysin rinnalla toimintaympäristöanalyysin osana voidaan toteuttaa erillisiä, jo olemassa olevaa informaatiota tukevia ja syventäviä selvityksiä ajankohtaisista ilmiöistä ja teemoista. Kolmantena osa-alueena valtakunnallisessa toimintaympäristöanalyysissa tulee tarkastella muutosilmiöiden vaikutuksia pelastustoimeen. Edellä kuvattujen kolmen kokonaisuuden yhteistuotoksena syntyy pelastustoimen käyttöön jatkuvaa, ajassa kehittyvää toimintaympäristön ennakoitietoa.

Tulevaisuuden haasteeksi pelastustoimessa nousee, kuinka liikutaan kansallisen tason strategisista tavoitteista ja tunnistetuista trendeistä laitostason arjen ratkaisuihin sekä varmistetaan toimintaympäristöanalyysityön jatkuvuus ja systemaattisuus.

2.2 Onnettomuusennusteiden hyödyntäminen pelastustoimessa

Pelastustoimen onnettomuusennustemalleja on kehitetty ja niiden hyödyntämistä on käsitelty osana Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet hankekokonaisuutta. Työ perustuu Pelastustoimen uudistushankkeessa (2015–2019) riskianalyyssityöryhmän tekemään riskianalyyssiprosessin kehittämisehdotukseen (Sisäministeriö 2018). Raportissa esitetään vaihtoehtoisia menetelmiä päivittäisten onnettomuusennusteiden mallintamiseen ja niiden hyödyntämiseen pelastustoimen palveluiden suunnittelussa sekä uudistusesitys pelastustoiminnan palvelutason suunnitteluun käytetyn riskitason laskentaan.

Onnettomuusennusteiden laadinnassa tulee hyödyntää pelastustoimen omien tilasto- ja paikkatietoaineistojen lisäksi toimintaympäristöä kuvaavia tilasto- ja paikkatietoaineistoja. Onnettomuusennusteisiin vaikuttavista, toimintaympäristöä kuvaavista tekijöistä on löydettävissä eroja onnettomuustyypeittäin. Entistä laajemmän, niin sisällöllisesti kuin ajallisesti, aineiston käyttö tuottaa paremman onnettomuuksien esiintymisen ennusteen ja mahdollistaa yhdenmukaisen riskitason laskennan.

Tulevaisuuden haasteeksi onnettomuuksien ennustamisen optimoinnissa nousee, kuinka kaikki tarpeelliseksi tunnistetut tilasto- ja paikkatietoaineistot saadaan pelastustoimen riskianalyyssityön käyttöön onnettomuusennusteiden laskentaan ja pelastustoimen palvelujen suunnittelun ja kohdentamisen tueksi.

2.3 Tietoperustan päivittäminen ja uudistaminen

Työn tavoitteena oli koota suorituskykyhankkeessa havaitut tietotarpeet yhdeksi kokonaisuudeksi tulevan kehitystyön perustaksi. Lähtökohtana oli pelastustoimen uudistushankkeen kehitysehdotukset, pelastustoimen lainsäädäntö ja ohjeet, aikaisemmat tutkimus- ja selvitysaineistot sekä tutkimusjulkaisut, jotka käsitelivät suorituskykyyn liittyvää mittaamista.

Työn keskeinen lopputulos on tietopohjan rakenteen ja ensimmäisen vaiheen sisältöjen ryhmittely. Tietosisältöjä on kuvattu tietotarpeina, mittareina sekä arvioitavina tietoina ja tietolähteinä, mikäli niitä on eri aineistoista havaittu. Tietotarpeiden tarkastelu on jäsenelty toimintaympäristöön ja palvelun toteutukseen liittyviin tietoihin. Näkökulmana on ollut tavoitteiden asettaminen, arviointi ja ohjaus sekä tutkimus- ja kehittämistyön tarpeet.

Suorituskyky kuvaa pelastustoimen kykyä toteuttaa sille määritelty tehtävä tietyissä olosuhteissa. Suorituskyvyn mittaamisen keskeisin toimenpide on tavoitteiden asettaminen suhteessa toimintaympäristöön. Kokonaisuuden tarkastelu vaatii useita mittareita ja laadullista arviointia.

Lopputuloksena oikein mitoitettu ja kohdennettu suorituskyky ilmenee onnettomuuksien ja vahinkojen määrän tai niiden vaikutusten vähenemisenä. Tällöin palveluiden mitoitusta vastaa riskejä ja palveluiden kysyntää, ja ihmisillä ja yhteisöillä on valmiudet estää onnettomuuksia ja toimia vaaratilanteissa.

2.4 Asiakkuustyö ja asiakasymmärrys pelastustoimessa

Tietoa pelastustoimen asiakkuustyöstä ja asiakasymmärryksestä kerättiin Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet -hankkeessa asiantuntijakeskustelujen, haastattelujen sekä kyselyjen avulla.

Yhteistä ymmärrystä pelastustoimen asiakkuustyöstä lähdettiin rakentamaan asiakkuustyöhön liittyvien käsitteiden määrittelyn kautta. Pelastustoimen asiakkuustyön nykytilaa selvitettiin aluehallintovirastojen Pelastustoimi ja varautuminen -vastuualueiden haastattelujen sekä pelastuslaitosten asiakkuuskyselyn kautta.

Asiakaslähtöinen ajattelu ja toiminta eivät ole enää vieraita pelastustoimen toimijoille. Etenkin pelastuslaitoksilla on tahtoa toimia asiakaslähtöisemmin. Asiakkuustyössä tarvittavia kyvykkyyksiä ja asiakkuusajattelua tulee kehittää. Pelastustoimen sisäisessä yhteistyössä ja vuorovaikutuksessa on kehitettävää. On kiinnitettävä huomiota myös henkilöstökokemukseen, sillä vain hyvinvoiva henkilöstö pystyy tuottamaan positiivista asiakaskokemusta. Lisäksi pelastustoimen eri toimijoiden rooleja tulee selkiyttää.

Keskeisimmät tunnistetut kehityskohteet liittyvät pelastustoimen asiakkuuksien johtamiseen, valtakunnallisen asiakaspalautetoiminnan kehittämiseen, väestötason asiakkuustietojen keräämiseen, osallisuuden edistämiseen sekä asiakkuustyössä tarvittavien kyvykkyyksien tukemiseen ja edistämiseen.

2.5 Kuka auttaa harvaan asutuilla alueilla ja maaseudulla? Lisää ymmärrystä ja ratkaisuja pelastustoimelle

Raportissa käsitellään maaseudun ja harvaan asuttujen alueiden toimintaympäristöä sekä ilmiöitä pelastustoimen näkökulmasta, palokuntatoimintaa sekä toteutettuja tehtävätalustoanalyyskejä. Hanketyössä haettiin myös ratkaisuja maaseudun pelastustoimen kehittämiseksi ja jatkuvuuden takaamiseksi. Ratkaisuideat esitetään kokeilu- ja kehitysideatarjottimessa.

Maaseudulla ja harvaan asutuilla alueilla palveluja on vähemmän, ja ne ovat usein etäämmällä toisistaan kuin kaupungeissa. Kaupungistumisen myötä nykyisin yli 70 prosenttia ihmisistä asuu kaupungeissa. Miljoonat ihmiset viettävät kuitenkin monipaikkaista elämää kaupunkien ulkopuolella, ja maaseudulla on monenlaisia toimintoja, jotka aiheuttavat riskejä. Iso osa maaseudun hälytystehtävistä liittyy liikenteeseen, ja erityisen vilkasta on loma- ja matkailusesonkiaikoina.

Vaikka Suomi on laaja maa, kattaa sen paloasemaverkosto lähes kaikki taajaan asutut alueet ja apua hätätilanteeseen on saatavilla kohtuullisessa ajassa. Harvaan asutulla maaseudulla palokuntalaiset ovat mukana yli 90 prosentissa tehtävistä. Palokuntatoiminnan jatkuvuudelle aiheuttaa riskejä etenkin harrastuksen sitovuus, kova kuormitus ja palokuntayhteisöjen ikääntyminen. Pelastustoimen suorituskyvystä ja etenkin palokuntatoiminnan tilasta on vaikea saada kansallista kokonaiskuvaa, ja trendien osoittaminen on epävarmaa, koska tietoja ei ole saatavilla yhtenäisesti.

2.6 Pelastustoiminnan suorituskykyvaatimukset

Pelastustoiminnan suorituskykyvaatimuksia määriteltiin valtakunnallisessa Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet -hankkeessa vuosina 2020–2021. Työpaketin tavoitteena oli määrittää pelastustoiminnan valtakunnalliset suorituskykyvaatimukset, tuottaa malli alueellisen ja hyvinvointialueen tason suorituskykyvaatimusten määrittelyyn sekä tunnistaa suorituskykyvaatimusten ja nykyisen suorituskyvyn väliset poikkeamat ja tuottaa kehittämissuhteita.

Työskentelyssä hyödynnettiin laajasti erilaisia kansallisia ja kansainvälisiä aineistoja, raportteja, ohjeita ja suunnitelmia, pelastuslaitoksilla aiemmin tehtyä suorituskykyvaatimusten määrittelytyötä sekä asiantuntijoilta, yhteistoimintaviranomaisilta ja keskeisiltä sidosryhmiltä yhteistyöskentelyssä saatuja tietoja ja tarpeita pelastustoimintaan ja yhteistehtäviin liittyen.

Tuloksina tuotettiin pelastustoiminnan tehtävien valtakunnalliset, alueelliset ja hyvinvointialueen tason suorituskykyvaatimukset sekä tehtävissä tarvittavien kyvykkyyksien määrittelyt kuvauksineen ja toteutusmerkkeineen. Implementoinnin jälkeen suorituskykyvaatimukset yhtenäistävät ja tehostavat pelastustoimintaa, parantavat sen laatua ja valvottavuutta sekä mahdollistavat pelastustoiminnan valtakunnallisen suorituskyvyn.

2.7 Onnettomuuksien ehkäisyn suorituskyky suhteessa suorituskykyvaatimuksiin

Työpaketin aiheena oli onnettomuuksien ehkäisytyö, joka sisältää turvallisuusviestinnän, ohjauksen ja neuvonnan, valvonnan sekä palontutkinnan osa-alueet.

Työn ensimmäisenä tavoitteena oli koota yhteen tieto, jonka perusteella onnettomuuksien ehkäisytyölle voidaan asettaa tavoitteita ja vaatimuksia. Tuloksena on pitkä aineistolistaus esimerkiksi lainsäädännöstä, strategiapapereista, tutkimuksista, selvityksistä ja ohjeista. Tiedonkeruun aikana kävi myös selville, että kaikista onnettomuuksien ehkäisyn osa-alueista ei vielä ole tarpeeksi tietoa päätöksenteon pohjaksi.

Toisena tavoitteena oli määrittää tavoitteiden pohjalta, mitä kykyjä onnettomuuksien ehkäisytyön tekemiseen tarvitaan. Lopputulokseksi saatiin yli sata tunnistettua onnettomuuksien ehkäisytyön kyvykkyyttä. Osa kyvyistä on samoja, joita tarvitaan myös muussa toiminnassa, esimerkiksi pelastustoiminnassa, ja osaa tarvitaan vain onnettomuuksien ehkäisytyössä.

Kolmantena tavoitteena oli selvittää, mikä on suorituskyvyn nykytila onnettomuuksien ehkäisytyössä. Tätä varten toteutettiin laaja kysely pelastuslaitoksille ja muille pelastusalan toimijoille. Tulosten analyysin jälkeen pystyttiin havainnoimaan, mitä poikkeamia suorituskyvyn ja nykytilan välillä on. Näistä poikkeamista on koostettu lopuksi kehitystarpeet ja -ehdotukset. Keskeiset kehitysehdotukset liittyvä yhteistyöhön suorituskyvyn rakentamisessa, tiedonhallintaan, asiakaslähtöisyyteen ja asiakkaiden oikeuksien huomioimiseen palveluiden tuottamisessa sekä henkilöstön hyvinvointiin ja osaamiseen.

2.8 Varautuminen ja väestönsuojelu – alueellisen varautumisen yhteistyö

Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskykyhankkeen kahdeksannelle työpaketille on määritelty kaksi erilaista tehtävää:

- pelastuslaitosten roolin ja toimintatapojen kartoittaminen alueellisen varautumisen yhteistyön ja kuntien valmiussuunnittelun tukemisen toiminnoissa
- väestönsuojelun suorituskykymallin ja suorituskykyvaatimusten määrittely.

Pelastuslaitosten alueellisen varautumisen yhteistyön roolin ja toimintatapojen kartoitus toteutettiin haastattelemalla kaikkien 22 pelastuslaitoksen edustajat. Aihepiirit koskivat varautumiseen käytettyjä resursseja ja henkilöstötarpeita, kuntien valmiussuunnittelun tukemista ja kuntien tukemista häiriötilanteissa, väestönsuojelua sekä pelastuslaitosten näkemiä uhkia ja mahdollisuuksia hyvinvointialueuudistuksessa. Kuntien valmiussuunnittelun tukemisen laajuus vaihtelee jonkin verran pelastuslaitoksittain, mikä riippuu paljon palveluun käytetyistä resursseista. Häiriötilanteissa kuntien tukemisessa tärkeiksi on koettu erityisesti tilannekuvaan ja heräätteisiin liittyvät palvelut. Väestönsuojelussa osa pelastuslaitoksista on aktiivisia, ja osalle taas väestönsuojelu on jäänyt taka-alalle varautumisessa. Hyvinvointialueille siirryttäessä pelastuslaitoksia huolettaa erityisesti kuntien valmiussuunnittelun tukemisen jatkuminen, resurssien riittävyys, pelastustoimen ja sote-sektorin väliset ristiriidat sekä yhteistyön heikkeneminen kuntiin. Mahdollisuuksia pelastuslaitokset näkivät alueellisen varautumisen koordinaation paranemisessa ja paremmassa poikkihallinnollisessa valmiussuunnittelussa.

Väestönsuojelun suorituskykyvaatimukset ovat pääosin tietoturvaluokiteltua tietoa, mutta tämän raportin lopussa on käyty lävitse väestönsuojelutehtävät niin kuin ne on määritelty Geneven sopimuksessa sekä tarkasteltu niitä pelastustoimen näkökulmasta.

2.9 Ennakoiva talous- ja henkilöstösuunnittelu – pelastustoimen suorituskyvyn perusta

Tämän Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet -hankkeen osatutkimuksen lähtökohtana on ollut tarve saada ajantasainen kokonaiskuva pelastustoimen talouden ja henkilöstön tilanteesta ja tuottaa tietoa vuosina 2020 ja 2021 meneillään olleeseen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen hallintouudistuksen tarpeisiin.

Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu pelastustoimen talouteen ja henkilöstöön liittyviä kysymyksiä neljän pääteeman kautta:

- (1) pelastustoimen talous- ja henkilöstöanalyysit 2010 ja 2019
- (2) pelastustoimen talouteen ja henkilöstöön liittyvät sisäiset ja ulkoiset tekijät
- (3) hyvinvointialueen pelastustoimen talous- ja henkilöstötietoperusta
- (4) hyvinvointialueiden lähtötilanne pelastustoimen talouden ja henkilöstön osalta.

Tässä tutkimuksessa on käytetty materiaalina Pelastustoimen onnettomuus- ja resurssitilaston (Pronto) tietoja, Haka-rekisterin tietoja, Kuntien eläkevakuutuksen (Keva) tietoja, pelastuslaitosten tilinpäätösten 2019 ja 2020 tietoja ja muita relevantteja tutkimuksia ja selvityksiä. Lisäksi ymmärrystä on kerrytetty asiantuntijoiden ja erilaisten työryhmien kanssa käytyjen keskustelujen avulla. Aineistojen käsittely on tapahtunut määrällisten ja laadullisten menetelmien avulla.

Tämän tutkimuksen hyödyt ovat olleet sekä tietoa tuottavia että kehittämistä edistäviä. Tuotoksena on syntynyt paljon tietoa pelastustoimen talouteen ja henkilöstöön liittyen. Tuotoksena on myös syntynyt pelastustoimen sisäisiä ja ulkoisia tekijöitä huomioivat pelastajatarpeen ja pelastustoimen rahoitusvajeen viitekehykset ja tarkemmat laskelmat. Tuotoksena on syntynyt myös alustavia linjauksia pelastustoimen talouden ja henkilöstöasioiden mittaamiseksi. Tutkimuksen rinnalla on jatkokehitetty pelastustoimen palveluluokkia ja niiden tietosisältöjä.

Jatkossa tässä tutkimuksessa kerättyjä tietoja voidaan kehittää ja yhdistää palvelemaan myös suorituskyvyn taloudellista laskentaa ja arviointia.

3 Yhteisten käsitteiden määrittely

Pelastustoimen käsitteet ovat osa laajempaa kokonaisturvallisuuden ja sisäisen turvallisuuden käsitteistöä. Saumaton viranomaisyhteistyö edellyttää molemminpuolista käsitteistön ja terminologian tuntemista. Myös tietojärjestelmien yhteentoimivuus edellyttää yhteisiä käsitteitä ja määritelmiä. Säännöllisesti ylläpidetty ja selkeästi vastuutettu sanasto- ja käsitetyö puuttuu sekä pelastustoimesta että sisäisen turvallisuuden toimijakentästä. Pelastusopisto, pelastuslaitokset ja erilliset työryhmät ovat määritelleet käsitteistöä aina tarpeen mukaan. Pelastustoimessa myös järjestöt ovat aktiivisesti osallistuneet käsitetyöhön.

Suorituskykyhankkeen laaja-alaisuus ja intensiivinen työskentely on luonut painetta muodostaa yhteinen käsitteistö ja terminologia sekä hankkeen käyttöön ja että myös koko toimialalle. Tältä osin työ on vasta alussa, mutta toimintatapa on jo osittain muotoutunut. Laajempi työ toimialalla on vielä kesken.

Pelastustoimen käsitteitä on määritelty muutamassa turvallisuuteen liittyvässä julkaisussa (Sanastokeskus TSK ry, 2017) ja (Sanastokeskus TSK ry, 2009). Näiden sisältämät termit löytyvät lisäksi TEPA-termipankista (Sanastokeskus TSK ry, 2021). Luonnollisesti myös lainsäädännössä on määritelty joitakin keskeisiä käsitteitä, (Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta, 906/2019), (Laki pelastustoimen järjestämisestä , 613/2021), (Pelastuslaki, 379/2011).

Pelastustoimen termit ja käsitteet näyttäisivät osittain syntyneen jossakin määrin jopa spontaanisti. On lukuisia julkaisuja tai sivustoja, jotka ovat ilmeisesti syntyneet jonkin hankkeen tai projektin sivutuotteena ja sisältävät jonkin erityisalueen termejä ja niiden kuvailua (Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto, 2016) (Pelastusopisto tutkimus- ja kehittämysyksikkö, 2005), (Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos, 2012), (Suomen sopimuspalokuntien liitto, 2021). Näissä julkaisuissa määritellyt termit ja käsitteet eivät ole sen vähempiarvoisia kuin laajempien julkaisujen tuotokset. Ongelmana on niiden löydettävyys ja tunnettuus ja sitä kautta yhteensopivuus sekä toimialalla että koko sisäisen turvallisuuden kentässä.

Pelastustoimen oman käsitteistön lisäksi on tunnistettava myös erilaisten viiteryhmiä sanastot ja käsitteet. Tällainen on muun muassa kunnan johtamisen viitearkkitehtuurissa määritellyt käsitteet (Kuntaliitto, 2016).

Muulla määritellyt käsitteet saattavat olla keskenään tai pelastustoimessa omaksutun tulokinnan mukaisesti ristiriidassa. Tämä ei aiheuta ongelmaa silloin, kun poikkeamien tunnistaminen on varmistettu ja pelastustoimen käsitteen sisältö ja käyttötarkoitus on kuvattu.

3.1 Käsitteiden määrittelyprosessi

Loppuvuodesta 2020 kokeiltiin pelastusosastolla käsitteellisen kahvihetken konseptia. Tavoitteena oli tuoda yhteen termeistä ja käsitteistä kiinnostuneita henkilöitä keskustelemaan säännöllisesti kerran viikossa tunnin ajan ajankohtaisista aiheista käsitteiden ympärillä. Keskusteluilmapiiri pyrittiin heti alusta alkaen luomaan sellaiseksi, että kaikki asiantuntijat voivat tuoda mielipiteensä esille. Varsinaista asialistaa ei kokouksissa ole ollut, ja ennalta on yleensä sovittu vain aihealueesta ja muutamasta käsitteestä, joista on tarkoitus keskustella. Tavoitteessa on onnistuttu ilmeisen hyvin, sillä säännönmukaisesti 15–20 henkilöä on osallistunut aamukahveille. On hyvin todennäköistä, että koronapandemiasta johdettu etätyökäytäntö on lisännyt osallistumista tällaisiin keskusteluihin.

Keskustelutilaisuuksien yhtenä luonnollisena tavoitteena on käsitteiden löytäminen ja niiden sisällön muotoilu yhteistyössä asiantuntijoiden kanssa. Toisena tavoitteena on asiantuntijoiden keskinäisen ymmärtämisen lisääminen, sillä käsitteen nykyinen sisältö ei välttämättä ole ollut yhteisesti jaettu ja tunnustettu. Toimialan kannalta on tietenkin välttämätöntä, että keskeisiin toimintoihin liittyvät termit ja käsitteet eivät ole keskenään ristiriitaisia. Asiakas ja asiakkuus ymmärretään yhtenäisellä tavalla koko pelastustoimessa, ja suorituskyky on pelastustoiminnassa luonteva käsite, mutta se on tärkeää ymmärtää myös onnettomuuksien ehkäisyn alueella. Tämä tarve korostuu erityisesti hyvinvointialuevalmisteluun liittyvässä keskustelussa.

Jatkossa on tarpeellista saada jollakin tavalla käyntiin vastaava keskustelu koko pelastustoimen kentällä, johon voivat osallistua kaikki pelastustoimen kentällä toimivat henkilöt organisaatiosta riippumatta. Tämä voi olla haasteellista. Jos keskustelijoiden määrä kasvaa suureksi, keskustelu jää vähäiseksi. Päinvastaisessa tapauksessa taas sitoutuminen jää vähäiseksi.

Käsitetyö on laajentunut suorituskykyhankkeesta koskemaan myös muita menossa olevia hankkeita. Muun muassa Pelastustoimen alueellisen valmistelun yhteistutkimus- ja kehittämishankkeessa (Sisäministeriö, 2021) muutamien teemojen kohdalla on jo tunnistettu käsitteiden yhdenmukaisuuden tarve.

Jatkossa myös vastaavat kansainväliset käsitteet otetaan entistä paremmin huomioon.

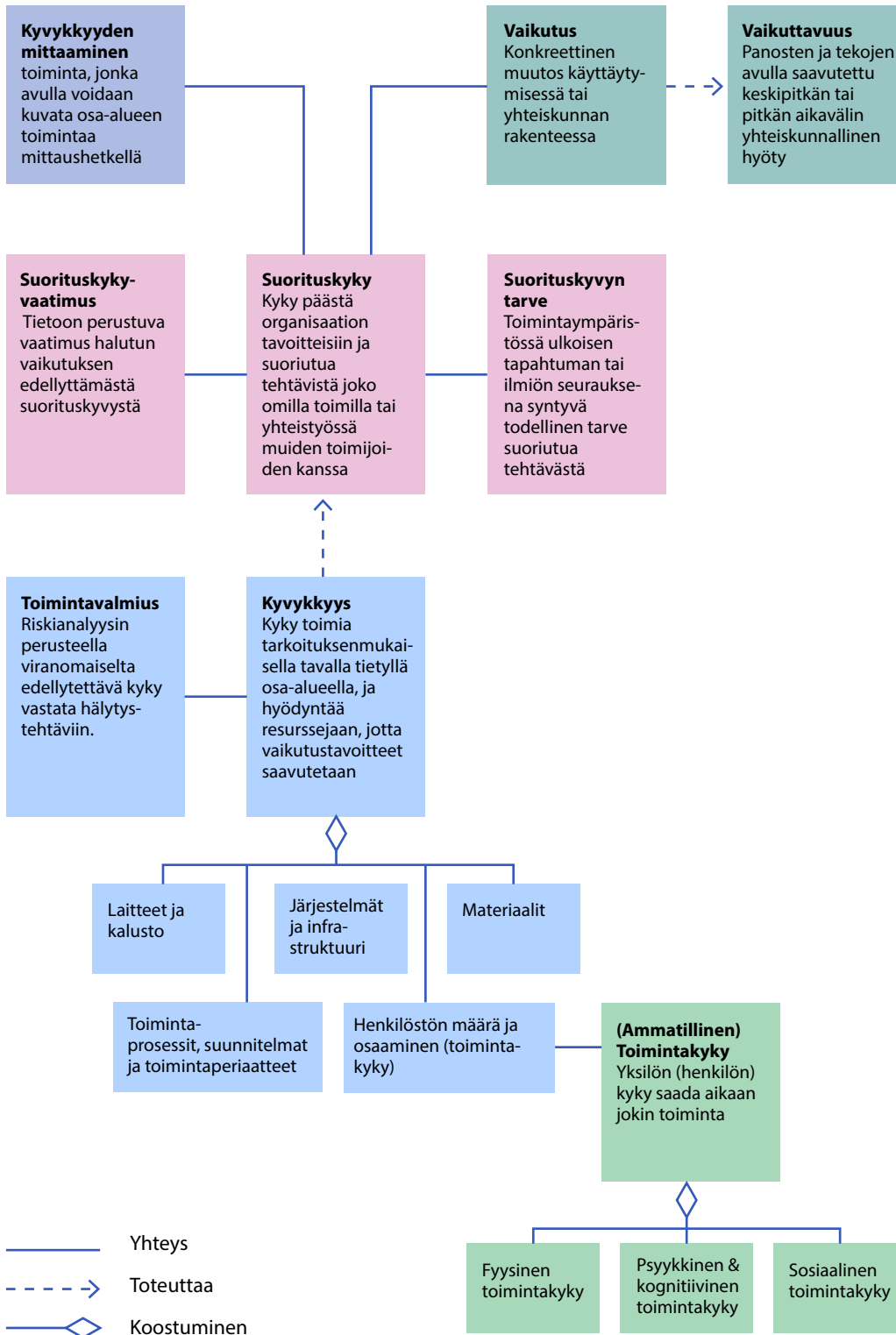
Hankkeessa on tuotettu pohja pelastustoimen käsitteille ja termeille osana sisäisen turvallisuuden käsitteistöä. Käsitetyötä on jatkossa tarkoitus tehdä julkisen sektorin yhteentoimivuusalustalla, <http://sanastot.suomi.fi> (Sanastot-työkalu, 2021). Alustan avulla kyetään huolehtimaan sekä käsitteiden sisällön ylläpito, niiden tilaa koskeva tieto ja myös jakelu yleiseen käyttöön. Yhteentoimivuusalustan luonne ja käyttö varmistavat osaltaan, että käsitteiden käyttö toimialojen kesken ja toimialan sisällä yhtenäistyy.

3.2 Keskeiset käsitteet

Seuraavassa esitellään hankkeen kannalta keskeisimmät käsitteet ja niiden sisältö. Lisäksi kussakin työpaketissa sen omassa loppuraportissa saatetaan kuvata työpaketin sisällön kannalta keskeisiä käsitteitä.

Kuva 5 esittää tämän hankkeen kannalta keskeisten käsitteiden keskinäisen riippuvuuden.

Kuva 5. Suorituskyvyn keskeiset käsitteet



3.2.1 Suorituskykyvaatimus

Tietoon perustuva vaatimus halutun vaikutuksen edellyttämästä suorituskyvystä.

Suorituskykyvaatimus syntyy palvelun järjestäjän asettamista tavoitteista. Suorituskykyvaatimus on toteutusriippumaton, joten palveluntuottaja ylläpitää tarpeelliseksi katsomiaan resursseja sekä huolehtii niiden saatavuudesta ja käytöstä.

Pelastustoimen suorituskykyvaatimukset perustuvat toimintavalmiutta vaativien tehtävien tunnistamiseen muun muassa sisäisen turvallisuuden tilannekuvan, valtakunnalliseen tai alueelliseen toimintaympäristöanalyysin ja niistä johdettujen skenaarioiden avulla. Toimintavalmiudelle asetettavat kriteerit ovat suorituskykyvaatimuksia.

Suorituskykyvaatimuksia voidaan kohdistaa myös ennaltaehkäiseviin ja ei-kiireellisiin palveluihin.

3.2.2 Suorituskyky

Pelastustoimessa suorituskyvyllä tarkoitetaan kykyä päästä organisaation tavoitteisiin ja suoriutua tehtävistä joko omilla toimilla tai yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa.

Suorituskyky muodostuu suorituskykyvaatimusten perusteella toimintavalmiudessa olevista kyvykkyyksistä.

Pelastustoimessa suorituskyvyn käsite saa vaikutteita sekä kunnallisen että sotilaallisen johtamisen alueelta. Erityisenä piirteenä kysymys on pitkällä aikavälillä vaatimuksen asettamisesta ja valmiuden rakentamisesta ja toisaalta valmiudesta käyttää suorituskykyä hyvin lyhyellä aikavälillä.

3.2.3 Suorituskyvyn tarve

Tapahtuman tai tarpeen seurauksena syntyvä todellinen tarve suoriutua tehtävästä.

Suorituskyvyn tarpeeseen vastataan toimintavalmiuden avulla.

Pelastustoiminnassa ja varautumisessa suorituskyvyn tarve voi olla paikallista tai alueellista valmiutta suurempi. Tällöin tarvitaan valtakunnallista tai kansainvälistä yhteistyötä

tehtävän hoitamiseksi. Tällainen tilanne esiintyy esimerkiksi laajojen maastopalojen tai öljyvahinkojen yhteydessä.

Ennaltaehkäisevissä palveluissa suorituskyvyn tarve muuttuu tyypillisesti hitaammin ja on yleensä myös ennakoitavissa. Tyypillisesti kiinteistöjen tms. rakentaminen kasvattaa valvontaan liittyvän suorituskyvyn tarvetta, tai turvallisuusviestintään tarvittavaa suorituskykyä kohdennetaan riskien perusteella.

3.2.4 Toimintavalmius

Riskianalyysin perusteella viranomaiselta edellytettävä kyky vastata hälytystehtäviin. (Sanastokeskus TSK ry, 2021)

Toimintavalmiudelle annetaan kriteerit, ja toimintavalmius voi olla esimerkiksi pelastustoimen palvelutasopäätöksen mukainen. (Sanastokeskus TSK ry, 2021)

Kielikello (Koivusalo, 1981) on nostanut vanhassa artikkelissaan esille valmius-sanan monimerkityksellisyyden. Artikkelissa perustellaan täsmällisemmän ilmaisun käytön tarvetta. Pelastustoimessa on jo olemassa vakiintunut toimintavalmiuden käsite, jota yleensä on käytetty samassa merkityksessä kuin vaikeammin tulkittava valmius.

Johtamisjärjestelmä ylläpitää jatkuvaa toimintavalmiutta ja tarvittaessa aktivoi uusia toiminnan tasoja mukaan.

3.2.5 Kyvykkyys

Kyvykkyydellä tarkoitetaan kykyä toimia tarkoituksenmukaisella tavalla tietyllä osa-alueella ja hyödyntää resurssejaan, jotta vaikutustavoitteet saavutetaan.

Toimintavalmius muodostuu eri kyvykkyysien yhdistelmästä. Yksittäisen kyvykkyysien avulla voidaan täyttää useita valmiuden vaatimuksia. Esimerkiksi korkealla työskentelyn kyvykkyyttä voidaan käyttää rakennuspalossa ylhäältä sammuttamiseen tai ihmisen pelastamiseen, mutta myös myrskytuhojen raivauksessa tai palotarkastuksella vaikeiden kohteiden saavuttamiseen.

Suorituskyky ja kyvykkyys ovat yleensä määritelty pelastustoimen organisaatioiden ominaisuuksiksi. Erotuksena tästä on toimintakyky-termi, jota käytetään yksilön henkisistä ja fyysisistä kyvyistä. Yksilöiden toimintakyky on huomioitu osana kyvykkyysien rakentamiseen tarvittavia resursseja.

Tässä kuvattu kyvykkyys on yhdenmukainen muualla kuvatun yleisen kyvykkyuden kanssa. Kyvykkyuden komponentteja on joissakin yhteyksissä tunnistettu olevan enemmän, mutta pelastustoimessa tärkeimmät kyvykkyuden komponentit ovat henkilöt, osaaaminen, toimintaprosessit, järjestelmät, laitteet ja kalusto sekä materiaalit.

3.2.6 Vaikutus

Vaikutus tarkoittaa toiminnan seurauksena välittömästi tai välillisesti syntyvää muutosta asioissa, ihmisissä, ympäristössä, organisaatioissa tai yhteiskunnassa.

3.2.7 Vaikuttavuus

Vaikuttavuus on vaikutusta laaja-alaisempi ja tarkoittaa panosten ja tekojen avulla saavutettua keskipitkän tai pitkän aikavälin yhteiskunnallista hyötyä.

3.2.8 Valtakunnallinen vai kansallinen

Nämä useita käsitteitä täsmentävät adjektiivit menevät arkikielessä helposti sekaisin. Valtakunta viittaa maahan ja itsenäiseen valtioon alueellisena kokonaisuutena (Kotus, 2021).

Kansallisen kantasana on kansa, joka puolestaan viittaa kulttuuriltaan ja uskonnoltaan sekä kieleltään yhteen kuuluvaan ihmisryhmään. Erityisesti viittaus kohdistuu ihmisiin ja jonkin valtion väestöön. (Kotus, 2021).

Pelastustoimi ei pelastustoiminnassa edellytä avun saajalta todistetta siitä, että henkilö on Suomen kansalainen tai Suomessa asuva. Sen vuoksi on luontevaa puhua valtakunnallisesta pelastustoimesta. Sen sijaan pelastustoimi voi käyttää tietojärjestelmiä, jotka perustuvat muiden viranomaisten luomiin kansallisiin rekistereihin, jolloin ne sisältävät tietoja vain suomalaisista henkilöistä tai yrityksistä.

Joskus näiden välinen rajanveto voi olla vaikeaa, jolloin on yleensä turvallisinta käyttää valtakunnallista näkökulmaa. Talouden tunnuslukujen yhteydessä käytetään usein termiä kansallinen VM:N ohjeistuksen perusteella.

3.2.9 Palvelu

Palvelu on organisoidun toiminnan tuloksena syntyvä aineeton hyödyke asiakas- tai sidosryhmätarpeiden tyydyttämiseksi.

Palvelu on toiminta tai toimintojen yhdistelmä, jonka palveluntarjoaja toteuttaa vuorovai-
kutuksessa asiakkaan kanssa vastatakseen asiakkaan tarpeeseen.

Palvelulla tarkoitetaan asiakkaalle tarjottavaa, asiakkaalle arvoa tuottavaa kokonaisuutta.
Palvelut ovat organisaation kyvykkyksiä hyödyntäviä aineettomia hyödykkeitä, jotka
määrittelevät asiakkaille ja sidosryhmille esitettävän palvelulupauksen. Palvelu muodos-
tuu palvelukomponenteista, joita ovat ydinpalvelut, lisäpalvelut ja tukipalvelut.

4 Toimintaympäristöanalyysi

Hyvinvointialueen pelastustoimen palvelutason tulee vastata kansallisia, alueellisia ja paikallisia tarpeita sekä onnettomuusuhkia ja muita uhkia. Palvelutasoa määriteltäessä on otettava huomioon myös toiminta valmiuslain (1552/2011) 3 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja niihin varautuminen. Pelastustoimen palvelut on suunniteltava ja toteutettava siten, että ne voidaan hoitaa mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla ja että onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavat toimenpiteet voidaan suorittaa viivyttyksettä ja tehokkaasti. (Laki pelastustoimen järjestämisestä 613/2021 3 §).

Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet -hankkeen toimintaympäristöanalyysin tarkoituksena on ollut tuottaa yhdenmukainen ja systemaattinen tapa jäsentää toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia palvelujen johtamisen, suunnittelun ja kohdentamisen tueksi. Toimintaympäristöanalyysissä muutosten seurannan välineenä käytetään samoja taustatietoja. Myös kerätyn tiedon pohjalta johdetut muutostekijät johdetaan samalla logiikalla. Tuloksena syntyy yhdenmukainen toimintamalli toimintaympäristöanalyysin laatimiselle.

Toisena tavoitteena on ollut, että eri hallinnon tasoilla tehtävä toimintaympäristöanalyysi pohjaa kansalliseen toimintaympäristöanalyysiin. Tämän seurauksena hyvinvointialueilla tehtävät toimintaympäristöanalyysit täydentävät ja konkretisoivat kansallista analyysipohjaa alueiden erityispiirteisiin liittyvillä muutoksilla.

Kun sekä toimintaympäristön analyysimalli eli tapa, jolla analyysi tehdään, että toimintaympäristöanalyysien hierarkia ovat yhdenmukaisia, myös eri alueilla tehtävät toimintaympäristöanalyysit ovat yhdenmukaisia ja vertailukelpoisia. Toimintaympäristöanalyysistä laaditut kirjalliset dokumentit ovat myös helposti päivitettävissä ja vertailtavissa.

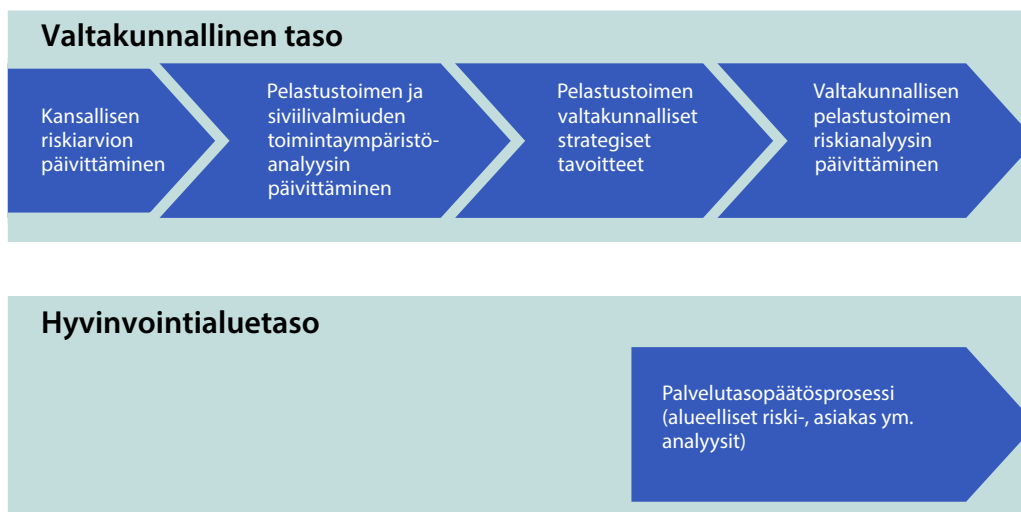
Toimintaympäristöanalyysin tarkoituksena on tuottaa ajantasainen kuvaus niistä toimintaympäristön muutostekijöistä, jotka keskeisesti vaikuttavat pelastustoimen suorituskykyvaatimukseen. Suorituskykyvaatimusten määrittelyn tehtävänä on tuottaa kuvaus niistä vaikuttavuustavoitteista ja vaikutuksista tai tehtävistä sekä kyvykkyyksistä, joita pelastustoimi tarvitsee vastataksaan toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin. Toisin sanoen, jos toimintaympäristöanalyysissä todetaan, että alueelle tullaan lähitulevaisuudessa rakentamaan korkeita rakennuksia, asettaa tämä pelastustoimelle uuden kyvykkyyksivaatimuksen (jos korkeita rakennuksia ei ole aiemmin alueella ollut). Kyvykkyyksivaatimukset tarkoittavat

esimerkiksi uusia osaamis-, kalusto-, materiaali- tai toimintatapavaatimuksia. Käytännössä päivitettyjä suorituskyyvaatimuksia verrataan olemassa olevaan suorituskyykyyn ja näin selvitetään, mitä kehittämistarpeita nykyisessä suorituskyyvyssä on suhteessa päivitettyihin vaatimuksiin.

Näin ollen ajantasainen ja yhdenmukainen toimintaympäristöanalyysi on suorituskyykymäärittelymallin perusta. Jos toimintaympäristöanalyysiä ei tehdä kunnolla, eivät toiminnalle asetetut suorituskyykyaatimuksetkaan vastaa sitä toimintaympäristöä, jossa elämme tai jonka muutoksia pyrimme ennakoimaan.

Suorituskyykymäärittelymalliin perustuvan ajattelun lähtökohtana on se, että toiminnan johtaminen, ohjaus, suunnittelu ja kehittäminen on systemaattista ja ne perustuvat ajantasaiseen, jatkuvasti päivittyvään yhdenmukaiseen tietoon. Tämä tarkoittaa, että eri tasoilla tehtävää työtä tehdään yhdessä ja eri ohjaustyökalut ovat aikataulullisesti synkronoitu keskenään esimerkiksi kuvassa 6 esitetyllä tavalla.

Kuva 6. Eri tasojen ohjausprosessien yhteensovittaminen



Valtakunnalliset suorituskyykyaatimukset on määritelty osana Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyyky ja suunnitteluperusteet -hanketta vuonna 2021.

Valtakunnallisten suorituskyykyaatimusten pohjana oleva toimintaympäristöanalyysi on muodostettu seuraavien asiakirjojen ja aineistojen analyysin pohjalta: lainsäädäntö, strategiat ja ohjeet, riskianalyysi, uhkaskenaariot, onnettomuuksien ennustemallit, asiakas-tarpeet, tutkimusmateriaalit ja selvitykset. Seuraavassa on käyty läpi asiakirja- ja aineistokokonaisuus yksityiskohtaisemmin.

4.1 Valtakunnallinen pelastustoimen ja siviilivalmiuden toimintaympäristöanalyysi

Pelastustoimen ja siviilivalmiuden toimintaympäristöanalyysi tehdään säännöllisesti ennen palvelutasopäätösvalmistelun aloittamista sisäministeriön pelastusosaston toimesta. Toimintaympäristöanalyysi muodostaa pohjan alueellisille toimintaympäristöanalyysille.

Valtakunnallinen toimintaympäristöanalyysi pitää sisällään yhteenvedon seuraavista asioista:

- kansainvälisten megatrendien analyysin
- kansallisen tason toimintaympäristöanalyysien ja ennakointiaineistojen analyysin
- pelastustoimen sisäiset toimintaympäristö- ja riskianalyysit
- yhteenvedon kansalaisten käsityksistä liittyen turvallisuuteen sekä uhkista ja omatoimisesta varautumisesta.

Toimintaympäristöanalyysi julkaistaan sisäministeriön julkaisusarjassa.

Ajantasainen Pelastustoimen ja siviilivalmiuden toimintaympäristöanalyysi laadittiin osana suorituskykyhanketta vuonna 2020 (Puustinen – Kekki 2020).

4.2 Lainsäädäntö, strategiat, ohjeet ja toimintaohjelmat

Toimintaympäristöanalyysin pohja-aineiston muodostavat kyseistä toimintaa (pelastustoimi, onnettomuuksien ehkäisy ja varautuminen ja väestönsuojelu) koskeva lainsäädäntö, strategiat, toimintaohjelmat ja ohjeet. Kyseiset dokumentit muodostavat suorituskykyvaatimusten reunaehdot eli sen, mitä pelastustoimen tulee lainsäädännön mukaan tehdä ja mitkä ovat ne valtakunnalliset strategiset tavoitteet, jotka toiminnalle on asetettu. Toimintaympäristöanalyysiä tehtäessä on näin ollen selvitettävä, onko lainsäädännössä, strategioissa, ohjeissa tai toimintaohjelmissa sellaisia muutoksia, jotka vaikuttavat analyysin kohteena olevaan toimintaan.

4.3 Riskianalyysit ja uhkaskenaarit

Kansallisen riskiarvion tavoitteena on ennakoida Suomeen kohdistuvia äkillisiä tapahtumia, jotka vaativat viranomaisilta normaalista poikkeavia toimia tai jopa avun pyytämistä muilta mailta. Lisäksi riskiarviossa tunnistetaan riskejä, joilla on laajaa kansallista

merkitystä, ja arvioidaan niiden vaikutusta yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin. Kansallinen riskiarvio muodostaa perustan varautumisen suunnittelulle kaikilla hallinnon-tasoilla. Kansallista riskiarviota täydennetään *alueellisilla riskiarvioilla*, jotka laaditaan poikkihallinnollisessa yhteistyössä. Nykyinen kansallinen riskiarvio laadittiin vuonna 2018, jolloin se laajennettiin kattamaan yhteiskunnan turvallisuusstrategian (YTS) edellyttämät uhkamallit. Kansallinen riskiarvio päivitetään seuraavan kerran vuoden 2022 alussa.

Palvelutasopäätösvalmistelussa on huomioitava kansallisesti merkittävät riskit, selvitettävä alueella esiintyvät uhat ja arvioitava niistä aiheutuvat riskit sekä määriteltävä toiminnan tavoitteet, käytettävät voimavarat, tuotettavat palvelut ja niiden taso. (Laki pelastustoimen järjestämisestä 613/2021 6 §). Alueen *riskianalyysi* tuotetaan osana palvelutasopäätösvalmistelua. Aluevaltuusto tekee päätöksen pelastustoimen palvelutasosta.

Leppäkosken (2020, 43–44) tekemän haastattelututkimuksen mukaan pelastuslaitoksissa palvelutasopäätösten laatiminen on useimmiten vastuutettu projektiryhmän tehtäväksi. Haasteltavat kaipasivatkin yhdenmukaista ohjeistusta ja valtakunnallista palvelutasopäätöstä alueellisten päätösten valmistelun tueksi (emt.). Paikallisten riskianalyyseiden laatimisen tueksi on sisäministeriössä päivitetty yhdenmukainen alueellinen riskiarviomalli, jonka perusteella alueet laativat suorituskykyvaatimusten ja olemassa olevan suorituskyvyn kehittämistarpeisiin perustuvat palvelutasopäätökset.

Uhkaskenaarit muodostavat pohjan erityisesti pelastustoiminnan ja väestönsuojelun suorituskykyvaatimusten ja niiden edellyttämien tehtävien määrittelylle. Uhkaskenaarioiden määrittely perustuu kansallisen riskianalyysin sisältämien riskien seurausten ja todennäköisyyden arvioimiselle esimerkiksi pelastustoiminnan tai väestönsuojelun näkökulmasta. Arviointi toteutetaan yhteistyössä eri turvallisuusviranomaisten kanssa.

Hankkeessa kuvatut uhkaskenaarit:²

Matkustaja-aluksen tulipalo: Skenaarion skaala on pienistä saaristoristeilijöistä aina isoihin risteilyaluksiin. Alukselle on saatava mahdollisimman pian ulkopuolista tukea joko sammuttamaan palo tai saamaan lisäaikaa ihmisten evakuoimiselle.

Öljytankkerin karilleajo: Laajan alusöljyvahingon torjunta edellyttää laajamittaista kansallisten voimavarojen ja usein myös kansainvälisen torjunta-avun käyttöä. Lähelläkohtaisesti suuronnettomuuden riskiin on varauduttava aina, kun vahingoittuneessa aluksessa on suuri öljymäärä.

² Skenaariot ovat IV-turvaluokiteltua aineistoa, minkä vuoksi niitä ei kuvata tässä tarkemmin.

Suuren matkustaja-aluksen ja kemikaali- tai öljytankkerin yhteentörmäys:

Onnettomuudessa on osallisina kaksi alusta, joista ainakin toinen on suuri matkustaja-alus ja toinen vaarallisia aineita kuljettava alus. Evakuoitavien kokonaismäärä voi olla jopa tuhansia.

Ydinonnettomuus Suomessa tai Suomen lähialueella: Ydinonnettomuuksia voi tapahtua esimerkiksi ydinreaktoreissa tai radioaktiivisen jätteen käsittelylaitoksissa, mutta myös teollisuudessa, tutkimuslaitoksissa ja sairaaloissa, joissa käytetään tai varastoidaan radioaktiivisia aineita. Skenaariossa on kuvattu vesijäähdytteisessä reaktorissa tapahtuvan onnettomuuden etenemistä.

Laaja maastopalo tai useampi yhtäaikainen maastopalo: Kuvatut metsäpalo-skenaariot perustuvat todellisiin tapahtumiin. Kuvattu skenaario sisältää useamman metsäpalon, joiden yhteinen alue on 600 hehtaaria.

Matalapainemyrsky, tulvat, talvimyrsky, pakkasjakso ja niiden yhdistelmä: Matalapainemyrsky on vaikutuksiltaan todennäköisesti yksi merkittävimmistä äärevistä sääilmiöistä. Skenaariossa on tarkasteltu talvella tapahtuvaa matalapainemyrskyä.

Avaruusmyrsky: Pahimmillaan avaruusmyrsky voi aiheuttaa maapallolla katastrofeja: pysäyttää lentoliikenteen, vahingoittaa satelliitteja, ajaa alas sähkö- ja tietoliikenneverkkoja sekä aiheuttaa mittavia taloudellisia vahinkoja.

Sähkön saannin suurhäiriö: Skenaarion kuvaamiseen on käytetty tilannetta, jossa jäätävän sateen jääkuormat aiheuttavat useita, pitkien matkojen 400 kV kantaverkon rakenteiden sortumisia.

Viestintäverkkojen ja -palvelujen vakava häiriö: Monet yhteiskunnan toiminnan kannalta elintärkeät palvelut, kuten maksuliikenteen välitys ja sähköverkot, ovat riippuvaisia viestintäpalveluiden ja -verkkojen toiminnasta. Skenaariossa on kuvattu voimakkaan avaruusmyrskyn seurauksia.

Ihmisiä ja omaisuutta uhkaava sekä muuta yhteiskuntajärjestystä vaarantava toiminta: Häiriötilanne on uhka tai tapahtuma, joka vaarantaa yhteiskunnan turvallisuutta, toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia ja jonka hallinta edellyttää viranomaisten ja muiden toimijoiden tavanomaista laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa ja viestintää.

Skenaarioina on lisäksi kuvattu seuraavat erityiset tehtävät:

Valtakunnan sisäisen ja kansainvälisen avun lähettäminen

Valtakunnan sisäisen ja kansainvälisen avun vastaanottaminen

4.4 Onnettomuuksien ennustemallit

Onnettomuuksien ennustemallien kehittämistyö on jatkuva prosessi, jossa pyritään ennustamaan ja ennakoimaan onnettomuuksia yhä tarkemmin olemassa olevan teknologian ja mallinnuksen keinoin.

Pelastustoimessa onnettomuuksia on perinteisesti arvioitu ja ennustettu jakamalla Suomi neliökilometrin kokoisiin tilastoruutuihin, jotka on luokiteltu onnettomuusriskin perusteella neljään riskiluokkaan. Riskiluokkien määrittely perustuu regressiomallilla määritettyyn riskitasoon (Tillander ym. 2010). Regressiomalli mallintaa rakennuspalojen määrää ruudun asukaslukuun, rakennusten kerrosalaan ja näiden yhteisvaikutukseen perustuen. Käytetty regressiomalli ennustaa rakennuspaloja hyvin, mutta muita onnettomuuksia huonommin.

Viimeisimmän kymmenen vuoden aikana onnettomuuksien mallinnusta on kehitetty esimerkiksi yksittäisten onnettomuustyyppien ennustamiseksi (Kokki, 2022). Lisäksi kansallisten ja alueellisten riskiarvioiden avulla on arvioitu mahdollisten merkittävien, normaalista poikkeavaa toimintaa edellyttävien uhkien todennäköisyyttä ja seurausvaikutuksia.

Onnettomuuksien ennustemalli on päivitetty osana Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet -hanketta. Koska riskiluokan määrittävät onnettomuudet ovat ennustettavissa siinä missä rakennuspalotkin ja koska ennustemallin selitystaso on parempi, hanke esittää, että riskiluokittelun määrittävän riskitason laskentaan käytettäisiin riskiluokan määrittävien onnettomuuksien ennustemallia. Eri malleja vertaillissa havaittiin, että kolmea vuotta pidemmän aikajakson aineiston käyttö tuottaa luotettavamman ennusteen. Vaikka 13 vuoden aineisto tuottaa luotettavimman ennusteen, se ei ole yhtä dynaaminen kuin kymmenen vuoden tai viiden vuoden aineisto. Koska viiden vuoden aineisto tuottaa yhtä hyvän ennusteen kuin kymmenen vuoden aineisto ja koska viiden vuoden aineiston voidaan olettaa tuottavan kymmenen vuoden aineistoa dynaamisemman ennusteen, hanke esittää, että ennustemallin onnettomuusaineistona käytetään viiden vuoden aineistoa. Näin ollen hanke esittää, että riskitason laskennassa käytettäisiin negatiivista binomimallia (Kokki, 2022).

4.5 Asiakastarpeet ja väestösegmentit

Valtaosasta nykyisiä pelastustoimessa käytössä olevista toimintaympäristöanalyseistä puuttuu systemaattinen tapa arvioida ja jäsentää asiakkuuksia ja asiakastarpeita. Asiakkuuksien sekä asiakassegmenttien ja niiden tarpeiden määrittely on kuitenkin yhä keskeisempi osa toimintaympäristömme muutosta, jossa ihmisten palvelutarpeet eriytyvät yhteiskunnan fragmentoituuessa. Esimerkiksi digitaalisten palvelujen käyttö jakaa vahvasti eri väestöryhmiä ja vaikuttaa olennaisesti siihen, miten palveluita tulisi eri väestöryhmille järjestää. Toiseksi palvelutarpeet eivät jäseny ainoastaan sukupuolen, iän tai sosiaalisen aseman perusteella. Näin ollen palvelutarpeiden määrittelyn tueksi tarvitaan laaja-alaista tietoa väestötason muutoksista sekä säännöllisempää asiakas- ja sidosryhmäpalautetta pelastustoimen palveluita käyttäviltä henkilöiltä ja tahoilta.

Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet -hankkeessa on tuotettu pelastustoimen asiakkuustyön nykytilan kuvaus sekä malli asiakasymmärryksen rakentamisen tueksi ja asiakasnäkökulman huomioimiseksi toimintaympäristöanalyysin yhteydessä (Kopra, 2022).

Lisäksi hankkeessa on tuotettu malli väestösegmentoinnin käyttämiseksi asiakasymmärryksen tukena (Erholz, Kauppinen, Kopra, 2022). Väestösegmenttejä koskeva valtakunnallinen analyysi on jatkossa toteutettava säännöllisesti, jotta pelastustoimelle alkaa kertyä tietoa siitä, miten eri väestöryhmien asenteet, turvallisuustoimijuus sekä sen myötä palvelutarpeet muuttuvat ajassa. Tämä edesauttaa palvelutarpeiden ennakoimista ja kehittämistä. Kuvassa 7 on tiivistettynä hankkeessa laaditun kyselyn tuloksena tuotettu väestösegmentoinnin malli pelastustoimelle.

Kuva 7. Väestösegmentit asiakasymmärryksen perustana

1.	2.	3.	4.	5.
Rohkeat turvallisuus-tietoiset auttajat (24 %)	Arat turvallisuus-tietoiset osallistujat (18 %)	Pysyvyyttä arvostavat velvollisuuden-tuntoiset (20 %)	Huolettomat yksilökeskeiset kaupunkilaiset (22 %)	Oman turvallisuuden takaajat (17 %)
<ul style="list-style-type: none"> • Valveutunut • Hyvin toimeen tuleva • Auttaja 	<ul style="list-style-type: none"> • Huolestunut, pelokas • Pienituloinen • Auttaja 	<ul style="list-style-type: none"> • läkkäämpi • Pienituloinen • Ei kiinnostunut osallistumaan 	<ul style="list-style-type: none"> • Nuorempi • Kaupunkilainen • Positiivinen ajattelutapa • Ei kiinnostunut osallistumaan 	<ul style="list-style-type: none"> • Hyvin toimeen tuleva • Itsenäinen, ei huolestunut • Ei kiinnostunut osallistumaan

4.6 Tutkimusmateriaalit ja selvitykset

Erilaisten selvitysten ja tutkimusmateriaalien analyysi tuottaa toimintaympäristö-analyysiin päivitetyn näkemyksen siitä, mitä tutkimus- ja selvitystietoa kyseisestä toiminnasta on tehty viime vuosina. Tämä tarkoittaa esimerkiksi työvälineiden, kaluston ja menetelmien kehittämiseen liittyvää tietoa, jolla on merkitystä suorituskykyvaatimusten määrittelytyölle.

Mikä muuttuu

Valtakunnallisesti yhdenmukaiset:

- Perusteet
- Muutosilmiöiden tarkempi analyysi pelastustoimen näkökulmasta
- Pelastustoimen skenaariot mm. poikkeusoloista
- Laajempi ymmärrys asiakastarpeista ja asiakasymmärryksen rakentamisesta
- Säännöllisesti päivittyvä onnettomuuksien ennustemalli

Toimintaympäristöanalyysin vaikutukset:

- Toimintaympäristön muutokset voidaan arvioida paremmin
- Riskit tunnistetaan tarkemmin
- Kriittiset asiakasryhmät & sidosryhmät ja heidän tarpeensa tunnistetaan paremmin
- Yhteistoiminnan tarpeet tunnistetaan paremmin

5 Suorituskyky muodostuu kyvykkyyksistä

Hankkeen tavoitteena on ollut tuottaa analyysi pelastustoimen suorituskykyvaatimuksista ja suorituskyvystä valtakunnallisten suunnitteluperusteiden pohjaksi.

Suorituskykyajattelua on jo aiemmin hyödynnetty alueellisen pelastustoimen palveluiden määrittämisessä. Esimerkiksi sisäministeriön ohjeessa palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta vuodelta 2013 on maininta, että alueen pelastustoimen palvelutasopäätöstä varten toiminnan tavoitteet ja niiden edellyttämä suorituskyky määritellään riskien-arvioinnin perusteella. Samoin mainitaan, että suorituskyvyn määrittelyssä otetaan huomioon pelastustoimen alueen erityispiirteet.

Vaikka pelastustoimessa on jo aiemminkin käytetty suorituskyky-käsitettä ja tehty kattavampaa suorituskykymäärittelyä paikallisesti, pelastustoimesta on puuttunut yhteinen käsitteistö ja toimintamalli suorituskyvyn analysoimiseksi. Tästä syystä heti hankkeen alettua todettiin, että ennen suorituskyvyn määrittelyä tulee pelastustoimeen luoda yhteinen ymmärrys käsitteistöä ja käsitteiden sisällöistä. Jo pelkästään sen, mitä tarkoitettiin alueellisella ja paikallisella tasolla, todettiin vaihtelevan. Lisäksi todettiin, että suorituskyvyn määrittely edellyttää toimintamallia, jonka avulla suorituskyvyn määrittely ja päivittäminen voidaan tehdä.

Tässä luvussa esitellään hankkeessa tuotettu toimintamalli eli pelastustoimen suorituskykyvaatimusten ja suorituskykyjen määrittelymalli. Tuotettu toimintamalli on yhteneväinen kaikilla tarkastelutasoilla. Toisin sanoen mallia hyödynnetään niin valtakunnallisen kuin alueellisen ja hyvinvointialueen suorituskyvyn määrittelyssä.

Malli on rakennettu yhdessä eri työpakettien ja pelastustoimen asiantuntijoiden kanssa pelastustoimen yleiseksi malliksi ja sitä sovelletaan onnettomuuksien ehkäisyyn, pelastustoiminnan ja väestönsuojelun suorituskykyjen määrittelyssä.

5.1 Tietoa palveluiden mitoittamiseen

Suorituskyvyn mittaamisen tärkein tehtävä on tukea pelastustoimen johtoa strategisten tavoitteiden asettamisessa ja saavuttamisessa valtakunnallisesti sekä hyvinvointialueilla. Suorituskykyvaatimusten ja suorituskykyjen määrittely palvelee myös aluehallinto-
virastojen valvontatehtävää sekä hallintouudistuksen tavoitteita. Pelastustoimen suorituskyvyn määrittely on väline, jonka avulla pelastustoimi voi luoda lisäarvoa asiakkailleen, kuten yhdenmukaiset ja kustannustehokkaat palvelut sekä valtakunnallisesti yhtenäinen ja häiriötön järjestelmä.

Keskeistä mallin rakentamistyössä on ollut yhteisen ymmärryksen muodostaminen siitä, mitä **toimenpiteitä ja tietoa tarvitaan**:

- pelastustoimen tehtävien edellyttämän tavoitetason tunnistamiseksi ja kirjaimiseksi (suorituskykyvaatimukset)
- valtakunnallisen ja hyvinvointialueiden pelastustoimen suorituskyvyn mittaamiseksi.

Suorituskyvyn avulla pelastustoimi järjestää ja tuottaa asiakkailleen palvelut. Ylimitoitettu suorituskyky johtaa tehottomuuteen, kun taas vajavainen suorituskyky johtaa puutteelliseen palvelutasoon. Oikein mitoitettuna ja riittävän suorituskyvyn perustana ovat suorituskykyvaatimukset.

Suorituskykyvaatimuksilla kuvataan tunnistetut pelastustoimen palveluiden järjestämiseen liittyvät vaatimukset. Määritetyt vaatimukset tulee huomioida palveluita suunniteltaessa. Samalla suorituskykyvaatimukset luovat pohjan palveluiden tuotannon suorituskyvyn seurannalle. Oikein toteutettuna suorituskykyvaatimukset ja suorituskyvyn määrittely tuottavat entistä yksityiskohtaisempaa tietoa pelastustoimen palveluiden saatavuudesta ja laadusta. Suorituskykyvaatimusten määrittelyn avulla saadaan palveluiden laadulle asetetut vaatimukset. Saatavuus puolestaan tarkoittaa sitä, miten palvelutason päätöksen tavoitteet ja yhdenmukaisuus toteutuvat. Pelastustoimen tietoperustan päivittäminen ja uudistaminen -raportissa kuvataan niitä tietoja, joiden avulla tavoitteiden ja yhdenmukaisuuden toteutumista voidaan seurata (Etelälahti 2022).

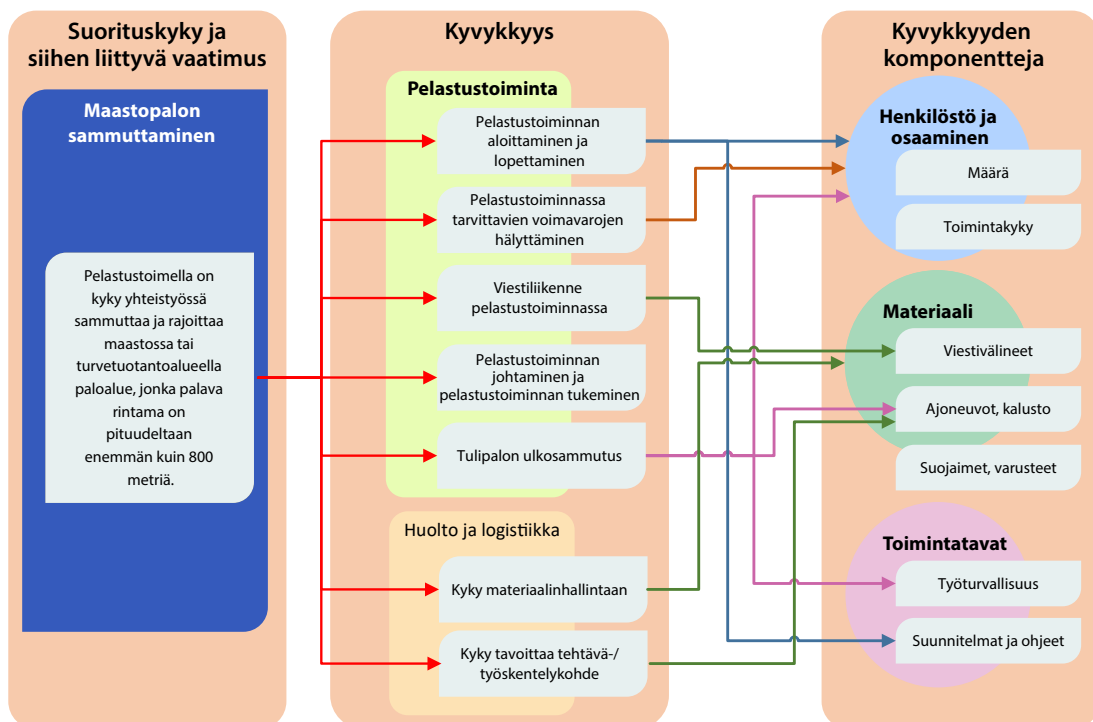
Suorituskykyjen määrittely yksinään ei kuitenkaan riitä tuottamaan pelastustoimessa laadukkaampia tai yhdenmukaisempia palveluita. Määrittelytyö on vain osa pelastustoimen palveluiden suunnittelun, päätöksenteon, rakentamisen, tuottamisen ja arvioinnin ketjua. Suorituskykyvaatimusten ja suorituskyvyn määrittely tuottaa kuitenkin jatkossa tietoperustan palveluiden suunnitteluun, mitoittamiseen ja niiden laadun seurantaan.

5.2 Kyvykkyudet suorituskyvyn rakennuspalikoina

Pelastustoimen tavoitteiden saavuttaminen ja tehtävistä selviytyminen edellyttävät, että suorituskykyvaatimukset on osattu mitoitaa oikein. Tavoitetaso tulee suunnittelu- vaiheessa analysoida mahdollisimman tarkasti tavoitteita ja tehtäviä vastaavaksi ja tästä syystä suorituskyky on jaettu pienempiin yksiköihin eli kyvykkyyksiin.

Pelastustoimessa suorituskyky rakentuu erilaisista kyvykkyyksistä. Kyvykkyydellä tarkoitetaan tunnistettua ja rajattua suorituskyvyn osaa, jota tarvitaan pelastustoimessa erilaisista tehtävistä selviämiseksi. Kuvassa 8 on esitetty tiettyyn suorituskykyyn liitetty alueellinen suorituskykyvaatimus, ja lisäksi on esitetty muutama kyvykkyys, jotka ovat välttämättömiä vaaditun suorituskyvyn toteuttamiseen. Kuvassa esitetään lisäksi muutamia kyvykkyyksien eri komponentteja, joita on tarkemmin esitelty kuvassa 10.

Kuva 8. Esimerkki yhdestä suorituskykyvaatimuksesta ja sen tuottamiseen tarvittavista kyvykkyyksistä ja niiden komponenteista



Seuraavien esimerkkien avulla pyritään havainnollistamaan suorituskykyä, siihen liittyviä vaatimuksia ja tarvittavia kyvykkyyksiä. Kuten esimerkeistä ilmenee, huolellisesti määriteltä kyvykkyyttä voidaan hyödyntää monissa tehtävissä ja sen kautta liittää moniin suorituskykyvaatimuksiin.

Esimerkiksi: Lakisääteisten palotarkastuspalveluiden tuottamiseen tarvitaan kyvykkyys laatia lain vaatimukset täyttävä tarkastuspöytäkirja.

Ilman kykyä laatia vaatimukset täyttävä tarkastuspöytäkirja palotarkastusten palveluprosessi ei ole riittävällä tasolla eikä asiakas saa lain edellyttämää palvelua. Palotarkastustehtävän lain mukainen hoitaminen edellyttää kuitenkin pelastustoimelta myös muita kyvykkyyskykyjä.

Kyvykkyyskykyden käyttäminen ei yleensä rajaudu vain yhteen tehtävään, vaan kyvykkyyttä voidaan hyödyntää erilaisissa pelastustoimen tehtävissä suorituskyvyn toteuttamiseen. Tarkastuspöytäkirjan laatimisen kyvykkyyttä voidaan hyödyntää myös muissa tarkastuskohteissa kuin palotarkastuksilla.

Esimerkki: Korkealla työskentelyn kyvykkyyttä voidaan käyttää rakennuspalossa ylhäältä sammuttamiseen tai ihmisen pelastamiseen, mutta myös myrskytuhojen raivauksessa tai palotarkastuksella vaikeiden kohteiden saavuttamiseen.

Hankkeessa pelastustoimen kyvykkyyskykyistä on luokiteltu omaksi ryhmäkseen ne kyvykkyyskykydet, jotka on tunnustettu pelastustoimen yhteisiksi. Näitä kyvykkyyskykyjä löytyy palvelutuotannon kaikilta osa-alueilta. Yhteisiä kyvykkyyskykyjä voidaan hyödyntää niin pelastustoiminnassa kuin onnettomuuksien ehkäisyssä tai väestönsuojelussa.

Esimerkki: Kyky käyttää hyvää ja ymmärrettävää kieltä on tarpeellinen niin pelastustoiminnassa, väestönsuojelussa kuin onnettomuuksien ehkäisyssä.

Tämän lisäksi onnettomuuksien ehkäisy, pelastustoiminnan ja väestönsuojelun osalta on tunnustettu omat substanssikyvykkyyskykydet, joita tarvitaan vain näiden palveluiden tuottamisessa.

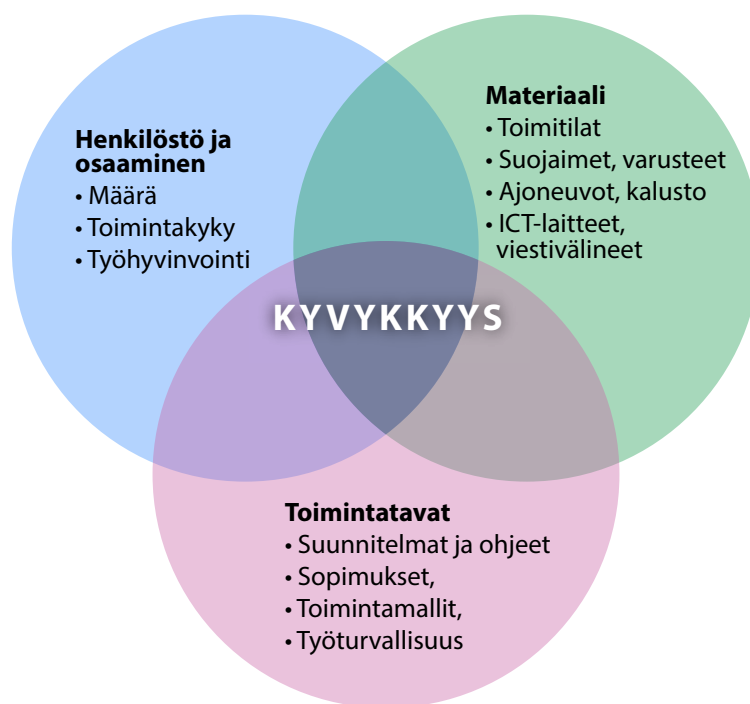
Kyvykkyyskykydet eivät yksinään tuota lisäarvoa vaan useamman kyvykkyyskykyden yhteistoiminnan kimppeina. Yksi kyvykkyyskyky ei yleensä riitä tehtävän hyvään suorittamiseen tai muuta merkittävästi toimintaa, vaan kyvykkyyskykydet yhdessä muodostavat organisaation suorituskyvyn ja mahdollistavat palveluiden laadukkaan tuottamisen.

Esimerkki: Tieliikenneonnettomuustehtävällä tarvitaan muun muassa seuraavia kyvykkyyskykyjä: tieliikenteen hallinta onnettomuuspaikalla, onnettomuuspaikan eristäminen, fyysinen toimintakyky pelastustoimintaan, syyttymisen estäminen, ihmisen kohtaaminen, murtautuminen, raivaaminen, ympäristövahingon torjunta, viranomaisyhteistyö.

Suorituskykyvaatimuksia määriteltäessä kyvykkyudet kuvataan mahdollisimman tarkasti. Kyvykkyuksien kuvaus jättää avoimeksi ratkaisun kyvykkyuden tuottamiseksi. Toisinaan kyvykkyudet ovat riippumattomia toteutustavasta.

Palveluntuotannossa kyvykkyudet rakennetaan erilaisista resursseista, kuten toimintatavat, tiedot, osaaminen, henkilöstö, materiaalit, tilat, tietojärjestelmät, tietovarastot, teknologia, työvälineet, ohjeet ja sopimukset. Sama kyvykkyys voidaan rakentaa monella tavalla eri resursseja yhdistelemällä. Kuvassa 9 esitetään, miten kyvykkyudet kootaan suurempiin kokonaisuuksiin. Kuvassa 10 esitetään, miten pelastuslaitokset palveluiden tuottajina viimekädessä määrittävät sen, millä resursseilla kyvykkyudet rakennetaan.

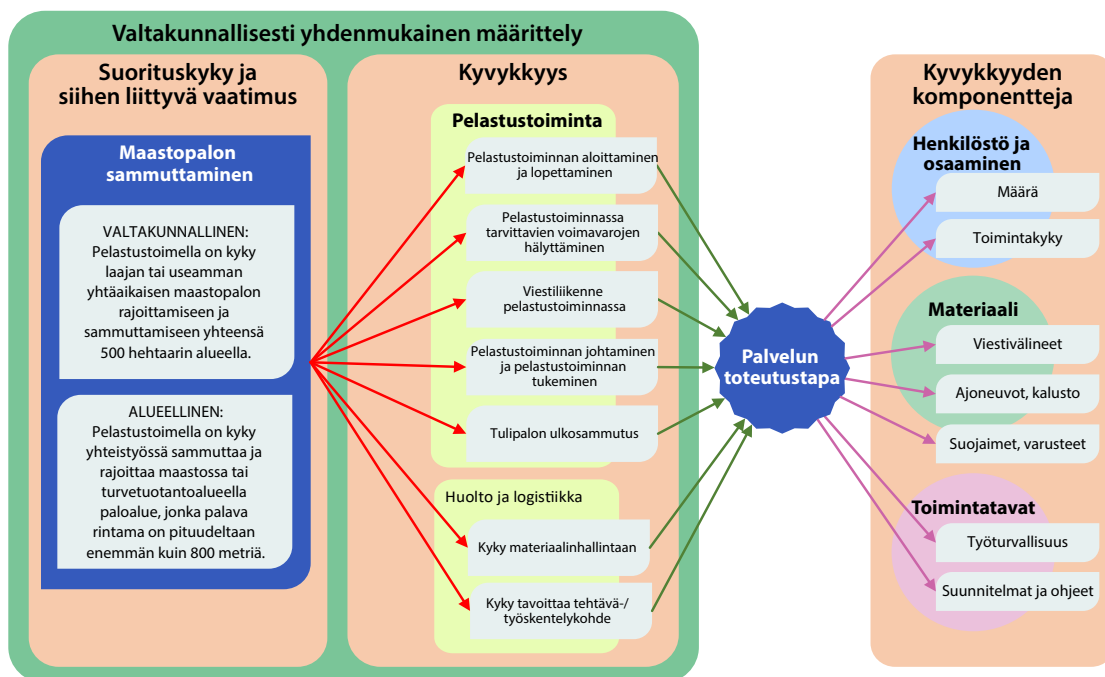
Kuva 9. Kyvykkyuksien komponentit



Hankkeessa tunnistetut kyvykkyudet on määritelty yhteisen mallin mukaisesti ja määrittelytyössä on hyödynnetty laajasti pelastusalan ja sidosryhmien asiantuntijoita.

Kuvassa 10 esitetään lyhyt esimerkki maastopalon sammuttamisen suorituskyvystä ja sen valtakunnallisesta ja alueellisesta suorituskykyvaatimuksesta. Kuvassa nimetään suorituskykyvaatimuksen täyttämiseksi myös muutama välttämätön kyvykkyys. Havainnollisuuden vuoksi suuri osa kyvykkyyksistä on jätetty kuvaamatta.

Kuva 10. Toimialan yhteiset määrittelyt ja laitoskohtainen palvelun toteutustapa



Palveluntuottajan kyvykkyiden puuttuminen vaikuttaa palvelun tarjontaan ja laatuun. Ilman tarvittavia kyvykkyksiä palveluja ei pystytä tuottamaan tai palvelutuotanto ei ole riittävän laadukasta tai kustannustehokasta.

Konkreettisia suorituskykyjä, niihin liittyviä vaatimuksia ja kyvykkyksiä sekä tarvittavia tietoja on tarkemmin esitetty eri työpaketeissa.

5.3 Yhteinen malli suorituskykyjen määrittelytyön perustana

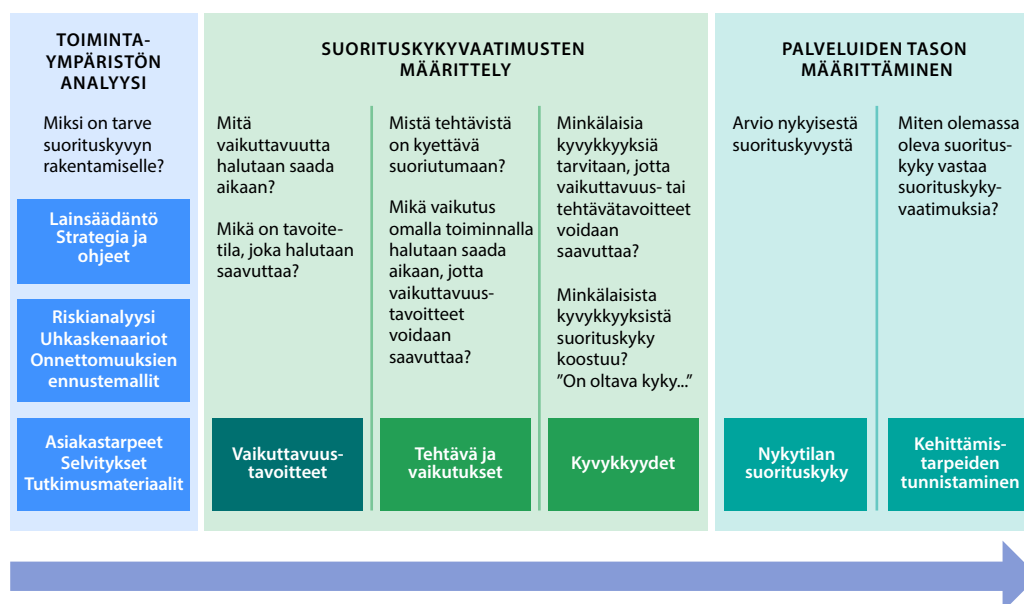
Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet -hankkeessa on laadittu ensimmäinen versio kansallisista suorituskykyvaatimuksista sekä arvio niihin liittyvistä nykyisistä suorituskyvyistä pelastustoiminnan, onnettomuuksien ehkäisyn sekä väestönsuojelun osalta. Varsinainen työ kyvykkyysien tunnistamiseksi ja edelleen pelastustoimen suorituskykyvaatimusten kirjaamiseksi on toteutettu tämän mallin mukaisesti.

Suorituskykyvaatimusten ja suorituskykyjen määrittelymallia rakennettaessa on tavoiteltu kokonaisuutta, joka sopii juuri pelastustoimelle. Hyviä olemassa olevia esimerkkejä

hyödyntäen, muokaten ja yhdistäen on löydetty toimiva tapa suorituskykyjen määrittelylle. Tuloksena on saatu aikaan pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskykyvaatimusten ja suorituskyvyn määrittelymalli.

Suorituskykyvaatimusten määrittely pohjautuu osin puolustusvoimien käyttämään kahteen suorituskykyvaatimukseen koskevaan määrittelymalliin (Puolustusvoimien malli vuodelta 2013 sekä puolustusvoimien malli vuodelta 2018) sekä pitkään määrittelytyön kokeemukseen pelastuslaitoksissa. Mallissa ja siihen liittyvien käsiteiden määrittelyssä on myös vaikutteita Kunnan johtamisen viitearkkitehtuurista.

Kuva 11. Suorituskykyvaatimusten ja suorituskykyjen määrittelymalli



Edellä esitetty malli esittää suorituskykyvaatimusten ja suorituskyvyn määrittelyä tarvittavan tiedon tuottamisesta ja hankinnasta aina pelastustoimen palveluiden strategisten tavoitteiden määrittämiseen. Mallia voidaan soveltaa valtakunnallisen, alueellisen ja hyvinvointialueen tason tarkasteluun.

Malli jakaantuu kolmeen kokonaisuuteen: toimintaympäristön analyysiin, joka tuottaa tarvittavan tietopohjan suorituskykyvaatimusten määrittelylle, suorituskykyvaatimusten määrittelyyn, jossa systemaattisen analyysin pohjalta tunnistetaan ja kirjataan tarvittavat kyvykkyydet, sekä palveluiden tason määrittelyyn, jossa vaadittavia kyvykkyyksiä verrataan olemassa olevaan suorituskykyyn ja tunnistettujen poikkeamien pohjalta voidaan tunnistaa strategiset kehitystarpeet.

5.3.1 Toimintaympäristö

Mallissa lähdetään liikkeelle kysymyksestä, miksi on tarvetta suorituskyvyn rakentamiselle. Mallin mukaisesti toimintaympäristö muutostekijöineen antaa perusteet ja lähtökohdat suorituskykyvaatimuksille. Tarvitaan perustelu, miksi pelastustoimen palveluiden tuottaminen on yhteiskunnallisesti tarkoituksenmukaista. Millaisia uhkia tunnistamme ja miksi niihin tulee varautua?

Toimintaympäristöanalyysin rakenne, analyysin sisältö ja tuotettava tieto on kuvattu tarkemmin luvussa kolme. Lainsäädäntö muodostaa määrittelyn lähtökohdan. Tarvittavaa tietopohjaa täydennetään ja/tai tarkennetaan esimerkiksi toimintaympäristön, riskianalyysin, strategioiden ja skenaarioiden avulla. Toimintaympäristön tietojen perusteella voidaan tunnistaa pelastustoimen vaikuttavuustavoitteet ja tehtävät.

5.3.2 Suorituskykyvaatimukset ja kyvykkyydet

Suorituskykyvaatimusten määrittelyn tarkoituksena on kuvata pelastustoimen eri palveluiden valtakunnallisesti yhtenäisin periaattein määriteltävä tavoitetaso. Suorituskykyvaatimusten määrittely lähtee liikkeelle vaikuttavuustavoitteiden tunnistamisesta. Vaikuttavuudella tarkoitetaan pitemmällä aikajänteellä pelastustoimen toimien tuottamaa hyötyä ihmisille ja yhteiskunnalle.

Vaikuttavuustavoitteiden jälkeen määrittelyssä edetään vaikutustavoitteisiin, joilla pyritään edistämään yhden tai useamman määritellyn vaikuttavuustavoitteen toteutumista. Malli tukeutuu niin sanottuun vaikutusketju-ajatteluun (Aistrich 2017). Vaikutuksilla tarkoitetaan niitä konkreettisia muutoksia, joita toiminnan tuloksilla tavoitellaan ihmisten ja eläinten turvallisuudessa sekä onnettomuuksien aiheuttamien vahinkojen suuruudessa.

Vaikutusten aikaansaamiseksi tarvitaan toimenpiteitä, joita kuvataan tehtävillä. Kaikkien määrittelyvaiheiden läpikäynti auttaa varmistamaan, että kaikki pelastustoimen tehtävät ja vaikutustavoitteet tulevat tunnistetuiksi. Lisäksi varmistetaan, että tehtävät kuuluvat pelastustoimen tehtäväkenttään ja ne ovat palveluntuotannon kannalta merkityksellisiä.

Pelastustoimen tehtävien tunnistaminen ja niiden kuvaus tarvitaan, kun määritellään tehtävissä tarvittavia kyvykkyyksiä. Mallin mukaan tunnistetut pelastustoimen tehtävät, niissä tarvittavat kyvykkyydet sekä näiden kuvaus muodostavat pelastustoimen suorituskykyvaatimukset. Nämä suorituskykyvaatimukset kuvaavat ensisijaisesti palveluntarvetta, joka on toteutusriippumaton. Tosin sanoen tarpeen kuvauksessa ei oteta kantaa siihen, miten palveluntuottaja palvelun toteuttaa.

5.3.3 Palveluiden tason määrittely

Kun organisaation tarvitsemat kyvykkyydet on tunnistettu ja suorituskykyvaatimukset kirjattu, voidaan näitä verrata pelastustoimen olemassa olevaan suorituskykyyn. Toimintaympäristön mukaisten suorituskykyvaatimusten vertaaminen olemassa olevaan suorituskykyyn antaa kokonaiskuvan siitä, mitkä organisaation kyvykkyydet vaativat kehittämistä ja lisäresurssia.

Vaatimukset ovat perusta palveluiden suunnitteluun, mitoittamiseen ja niiden laadun seurantaan. Jotta määriteltyjä suorituskykyvaatimuksia voidaan käyttää vertailukohtana organisaation suorituskyvyn nykytilalle, tunnistetuille kyvykkyyksille tulee luoda mittarit ja tunnusluvut. Osalle kyvykkyyksistä on mahdollista laatia tarkat numeeriset arvot ja mittarit, mutta suuri osa kyvykkyyksistä vaatii arvioivaa mittaristoa.

Yksinkertaisimmillaan suorituskykyvaatimusten ja nykytilan vertaaminen tapahtuu organisaation itsearvion perusteella. Kyvykkyyksien kuvausten vertaaminen organisaation suorituskykyyn tulisi tehdä mahdollisimman laajalla kokoonpanolla, jolloin arvio palvelee samalla organisaation yhteisen tilannekuvan muodostamisessa.

Pelastustoimen on myös tärkeää tunnistaa oman toiminnan kannalta strategisesti tärkeät kyvykkyydet eli ne kyvykkyydet, joita kehittämällä pelastustoimen suorituskykyä ja palveluiden laatua voidaan entisestään parantaa tai toimintaa tehostaa.

Tässä hankkeessa tavoitteena on ollut rakentaa yhdenmukaiset menettelytavat, joiden perusteella pelastustoimen suorituskykyä voidaan systemaattisesti arvioida suhteessa suorituskykyvaatimuksiin. Pelastustoimen tehtävät eivät suinkaan pääty tähän, vaan suorituskyky täytyy myös suunnitella ja rakentaa ja sitä tulee kyetä käyttämään.

Palvelun edellyttämä suorituskyky voidaan täyttää monilla erilaisilla ratkaisuilla eikä tarvetta ja ratkaisua tule sekoittaa keskenään. Palvelu voidaan tuottaa esimerkiksi henkilöstöresurssien lisäämisellä tai vaihtoehtoisesti esimerkiksi uuden teknologian käyttöön ottamisella.

Toteutettiinpa palveluiden edellyttämä suorituskyky miten tahansa, sen mitoittaminen ja suunnittelu voi tulevaisuudessa perustua entistä laadukkaampaan ja kokonaisvaltaisempaan tietoon.

Mikä muuttuu

Vielä väliraportointivaiheessa keväällä 2021 näkökulma eri työpakettien määrittelytyön painotuksista erosivat toisistaan. Pelastustoimen ja väestönsuojelun suorituskyky ja siten sille asetetut vaatimukset ajateltiin reaktiivisena suorituskykynä, jossa tehtävät sekä toimintaympäristöön liittyvät skenaarit luovat pohjan myös suorituskyvyn määrittelylle. Onnettomuuksien ehkäisyn osalta tilanne nähtiin toisin, koska suorituskyky ja vaatimusten määrittely rakentuvat toiminnan tavoitteille. Suorituskykyvaatimusten lähtökohtana onnettomuuksien ehkäisyssä pidettiin pitkän aikavälin tavoitteet toiminnan vaikuttavuudelle.

Pelastustoimen yhteisen suorituskykyvaatimusten ja suorituskyvyn määrittelymallin luomisessa suurimmat haasteet ovat olleet yhteisten käsitteiden määrittelyn lisäksi eri pelastustoimen osa-alueiden määrittelytyölle asettamien tarpeiden tunnistaminen ja yhteensovittaminen.

Yhteisen määrittelymallin luominen vaati pitkän ja intensiivisen työskentelyn hankkeen eri työpaketeissa työskentelevien asiantuntijoiden välillä. Yhteensovittamista tarvittiin, koska pelastustoiminnan määrittelytyö oli ehtinyt edetä jo melko pitkälle ennen onnettomuuksien ehkäisyn määrittelytyön alkamista. Ensi vaikutelma oli, että määrittelytyön perusteet ja lähtökohdat olisivat melko erilaiset.

Syksyn aikana suorituskykyvaatimusten ja kyvykkyyksien työstäminen ja yhteensovittaminen ovat kuitenkin vieneet kokonaisuutta yhä yhdenmukaisemmaksi ja aiemmin tunnistetut eroavuudet ovat osoittautuneet merkitykseltään vähäisiksi. Yhteisen työskentelyn kuluessa todettiin, että myös pelastustoiminnassa vaikuttavuustavoitteet ovat keskeisessä roolissa suorituskykyvaatimusten määrittelyssä. Samalla tavoin onnettomuuksien ehkäisyssä on mielekästä tunnistaa tehtävät, joista tulee suoriutua.

Nyt tunnistetut kyvykkyydet ja niiden pohjalta kirjatut suorituskykyvaatimukset ovat ensimmäinen valtakunnallinen laadullinen mittaristo pelastustoimelle. Vaikka kyvykkyydet ja vaatimukset on tehty laajassa yhteistyössä kentän ja sidosryhmien kanssa, määrittelytyötä tulee edelleen jatkaa ja kehittää. Määrittelymallin ja suorituskykyjen arvioinnin soveltaminen hyvinvointialueiden pelastustoimessa tulee tarkentamaan määrittelyjä ja kyvykkyyksien listaa.

Suorituskykyvaatimukset tulisi määritellä ja päivittää yhteisen toimintamallin pohjalta kaikilla tasoilla myös jatkossa. Tämän toteuttamiseksi tarvitaan kyvykkyyks pelastustoimen valtakunnallisten suorituskykyvaatimusten arvioon ja päivittämiseen sekä toimintamallien edelleen kehittämiseen. Toimintamallia tulisi systemaattisesti viedä hyvinvointialueiden palveluntuotannon suunnittelun ja seurannan työkaluksi.

Pelkät kyvykkyydet tai suorituskykyvaatimukset eivät kerro pelastustoimen suorituskyvyn tasosta, vaan näitä tulee verrata vallitsevaan nykytilaan. Aikataulusyistä nyt suorituskykyhankkeessa toteutettu valtakunnallinen suorituskykyvaatimusten ja suorituskyvyn vertaaminen perustui pääosin pelastuslaitoksille tehtyyn itsearvioon perustuvaan kyselyyn. Itsearvio sisältää heikkouksia, eivätkä esimerkiksi eri laitosten arviot ole keskenään täysin yhdenmukaiset. Analyysistä saadaan kuitenkin suuntaa antava käsitys pelastustoimen kansallisesta suorituskyvystä ja sen keskeisimmistä kehityskohteista (Pietikäinen, et al., 2022; Erholz, Mannila, 2022).

Suorituskykymäärittelymalli antaa valtakunnallisesti toteutettuna hyvinvointialueilla palvelutason laatumiseen ja toteutuksen seurantaan valtakunnallisesti yhdenmukaisen mittariston, joka helpottaa ja yhdenmukaistaa myös palvelutasoa valvovien aluehallintovirastojen työtä. Suorituskykymittariston saattaminen laajaan käyttöön pelastustoimessa edellyttää jatkossa määrittelytyötä helpottavan ja yhdenmukaistavan suorituskyvyn hallintajärjestelmän käyttöönottoa kaikilla hallinnon tasoilla.

Yhtenäisen määrittelymallin vaikutukset:

- Pelastustoimen palveluiden suunnitteluperusteet ovat yhdenmukaiset
- Laadullinen arviointi lisääntyy
- Hyvinvointialueiden palvelutason määrittely on yhdenmukaista ja laadukasta
- Hyvinvointialueiden strateginen ohjaus on mahdollista

6 Yhteenveto suorituskykyihin liittyvistä kehittämistarpeista

Tässä osassa on esitetty luettelona keskeisimmät niistä kehittämistarpeista, joita eri työpaketeissa on tunnistettu. Luettelo on jaettu pelastustoimen ydintoimintojen mukaisesti. Varautumiseen ja väestönsuojeluun liittyvät kehittämistarpeet sisältyvät toiminnan luonteen vuoksi pääosin pelastustoiminnan yhteyteen.

6.1 Pelastustoiminnan valtakunnalliseen suorituskykyyn liittyvät kehittämistarpeet

- toimintaympäristön analyysi ja muutosten tunnistaminen on tällä hetkellä määräajoin toistuvien selvitysraporttien varassa
 - tarve jatkuvalla, yhdenmukaiselle tiedon hankinnalle ja analysoinnille ennakoivan toimintatavan rakentamiseksi
 - tarve tietojärjestelmien päivittämiselle ja yhdenmukaistamiselle
 - tarve asiakastarpeiden tunnistamiselle
- yhdenmukaisten suunnitteluperusteiden käyttöönotto koko pelastustoimessa
 - tarve yhdenmukaisille suorituskykyvaatimuksien määrittelylle
 - tarve kokonaisuutena toimivan järjestelmän rakentamiselle pelastustoiminnan suorituskykyiksi ja tarvittavaksi valmiudeksi
- valtakunnallisesti yhdenvertaisten palveluiden tuottaminen
 - tarve tarjota samantyyppisille alueille yhdenvertaista palvelua
- pelastustoiminnan vaikuttavuuden ja toiminnan laadun arviointi
 - tarve koko pelastustoiminnan kattavalle vaikuttavuuden ja laadun arvioinnille

- valtakunnan sisäisen ja kansainvälisen avun antaminen ja vastaanottaminen
 - tarve analysoidulle tilannekuvalle, jolle avun antaminen tai vastaanottaminen perustuu
 - tarve osaamiselle, suunnitelmille, ohjeille, materiaaleille ja logistiikalle liittyen avun antamiseen ja vastaanottamiseen
 - tarve yhtenäiselle avun vastaanottamisen ja antamisen mallille
- johtamisjärjestelmän mitoitus, johtaminen ja tukeminen
 - tarve yhtenevin perustein mitoitettulle johtamisjärjestelmälle
- tilannetietoisuuden luominen
 - tarve tilannekuvan kokoamiseen, analysointiin ja johtopäätösten tekemiseen ja jakamiseen kaikissa turvallisuustilanteissa
- väestön varoittaminen
 - tarve kielitaidon varmistamiselle
 - tarve valtakunnallisille mitoitusperiaatteille
 - tarve laitteiston toimintakunnon ja kattavuuden varmistamiselle
- evakuoitavien kokoamiskeskusten perustaminen ja toiminta
 - tarve alueelliselle ja valtakunnalliselle sopimiselle sekä johtamis- ja toimintamalleille
 - tarve suorituskykyvaatimusten määrittelylle
 - tarve harjoitella laajamittaisia valtakunnallisten skenaarioiden mukaisia onnettomuustilanteita
- maastopalojen sammutus ja rajoitus
 - tarve harjoitella laajamittaisten, valtakunnallisten maastopaloskenaarioiden mukaisten maastopalojen johtamista, rajoittamista, sammuttamista, huoltoa ja logistiikkaa
 - tarve valtakunnalliselle ohjeelle maastopalojen torjunnasta
- merellä olevan aluksen sammuttaminen
 - tarve toimeenpanna pelastustoimen ja Rajavartiolaitoksen yhteistoimintasopimuksessa mainitut asiakokonaisuudet
- voimavarojen hälyttäminen
 - tarve yhdenmukaistaa pelastustoimen alueiden hälytysohjeet
 - tarve laatia vastesuunnittelun valtakunnallinen ohje
 - tarve yhdenmukaistaa sopimuspalokuntien hälytysjärjestelmiä

- suojaväistön toimeenpano
 - tarve yhdenmukaistaa alueiden käytännön tason suojaväistösuunnitelmat
 - tarve harjoitella laajamittaisen suojaväistön toteuttamista
 - tarve päivittää ohjeistuksia
 - tarve varmistaa valtakunnalliset logistiikka- ja materiaalitarpeet
- alusöljy- ja kemikaalivahingon torjunta
 - tarve suunnitella aluskemikaalivahinkojen torjunta
 - tarve suunnitella alusöljyvahinkojen ja aluskemikaalivahinkojen jälkitorjunnassa syntyvän jätteen välivarastointi ja käsittely
 - tarve järjestää koulutusta

6.2 Pelastuslaitosten arvio nykyisestä suorituskyvyn tasostaan

Pelastuslaitoksille tehdyn nykytilakyselyn avulla selvitettiin parhaiten ja heikoimmin hallittuja kyvykkyyksiä. Tulokset on esitetty kootusti taulukoissa 1 ja 2.

Taulukko 1. Pelastustoiminnan parhaiten hallitut kyvykkyydet nykytilakyselyn perusteella.

	Vaatus täyttyy	Täyttyy osittain	Puutteiden määrä
Muu tulipalo	95 %	5 %	7 kpl
Nokipalo	95 %	5 %	7 kpl
Murtautuminen	91 %	9 %	4 kpl
Raideliikenteen riskien hallinta	91 %	9 %	5 kpl
Veden poisto ja pumppaus	91 %	9 %	6 kpl
Liikennevälineen stabilointi	91 %	9 %	6 kpl
Polttoaine- ja lastivuotojen rajoittaminen liikenneonnettomuudessa	91 %	9 %	7 kpl
Liikennevälinepalo	91 %	9 %	7 kpl
Liikenneonnettomuus	91 %	9 %	9 kpl
Pelastaminen hissistä	91 %	9 %	11 kpl

Taulukko 2. Pelastustoiminnan heikoimmin hallitut kyvykkydet nykytilakyselyn perusteella.

	Vaatus- täytyy	Täyttyy osittain	Ei täyty	Puutteiden määrä
Vaikuttavuuden ja toiminnan laadun arviointi	14 %	72 %	14 %	48 kpl
Etsintä sortuneessa rakennuksessa, lumessa tai maamassassa	14 %	81 %	5 %	48 kpl
Kansainvälisen avun antaminen ja vastaanottaminen	19 %	52 %	29 %	43 kpl
Altistumisen vähentäminen	29 %	71 %	0 %	23 kpl
Biologisten taudinaiheuttajien onnettomuuden torjunta	33 %	62 %	5 %	42 kpl
Maanalainen tulipalo	33 %	67 %	0 %	37 kpl
Aluksella olevien ihmisten pelastaminen, tulipalon sammuttaminen ja raivaustoiminta merellä ja meren satamassa	36 %	64 %	0 %	18 kpl *)
Valtakunnan sisäisen avun antaminen ja vastaanottaminen	38 %	62 %	0 %	32 kpl
Rakennuksen tai sen osan tukeminen	43 %	57 %	0 %	39 kpl

*) Tätä kysyttiin vain niiltä pelastuslaitoksilta, jotka arvioivat toimintaympäristönsä edellyttävän kyseistä kyvykkyyttä (merenranta tai suuren sisäveden satama jne.). Vastajina 11 pelastuslaitosta.

6.3 Onnettomuuksien ehkäisyn valtakunnalliseen suorituskykyyn liittyvät kehittämistarpeet

- asiakkaiden tasapuolinen ja yhdenmukainen kohtelu
- tarve onnettomuuksien ehkäisytyön palveluiden ja toimintatapojen yhdenmukaistamiselle
- tarve laitosten yhteiselle resurssille edistämään käytännön yhdenmukaistamistyötä

- tiedonhallinnan ja hankehallinnan hajanaisuus sekä tiedon puute
 - tarve korkeatasoiselle ja vertaisarvioidulle tutkimukselle
 - tarve menneistä ja käynnissä olevista hankkeista ja niiden tuottamista tiedoista
- palontutkinta
 - tarve yhtenäisille palontutkinnan kriteereille
 - tarve yhtenäistää palontutkinnan tulosten kirjaamista
 - tarve sitouttaa henkilöstöä toteuttamaan palontutkintaa
- osallistuminen kansainväliseen tiedontuotantoon
 - tarve seurata kv. onnettomuuksia ja hyödyntää tietoja omaan toimintaympäristöön
 - tarve ennakoivalle tiedontuotannolle kv. tutkimuskentän avulla
 - tarve yhtenäisille toimintamalleille kv. rahoituksen ja tutkimusresurssien saamiseksi
- hyvän hallinnon ja asiakkaan oikeuksien toteutuminen
 - tarve kehittää asiakkaan kirjallista kuulemista ja tiedoksiantojen toimittamista todisteellisesti
 - tarve osata tunnistaa ja määritellä asianosaiset
 - tarve kehittää muutoksenhakuohjeita
- vaikuttavuutta asiakaslähtöisyyden avulla
 - tarve kehittää asiakaspalvelu helpoksi ja sujuvaksi
 - tarve saada lisää tietoa väestöstä yleensä ja pelastustoimen asiakkaista
 - tarve toiminnan vaikuttavuuden mittaamiselle säännöllisesti ja valtakunnallisesti
- henkilöstön hyvinvointi ja osaaminen
 - tarve kehittää osaamisen mittaamista ja saadun tiedon hyödyntämistä
- suorituskykyvaatimusten kehittäminen
 - tarve kehittää suorituskykyvaatimusten tarkkuustasoa ja tulkintaa
 - tarve tunnistaa organisaatiokohtaiset ja valtakunnalliset vaatimukset
 - tarve kyetä vertaamaan suorituskykyvaatimuksia ja osaamisvaatimuksia
- tietopohjan vahvistaminen
 - tarve kerätä kattava tietopohja onnettomuuksien ehkäisytyön tueksi
 - tarve vertaisarvioidulle tutkimuskäytännölle sekä kriittiselle ja tieteelliselle keskustelulle

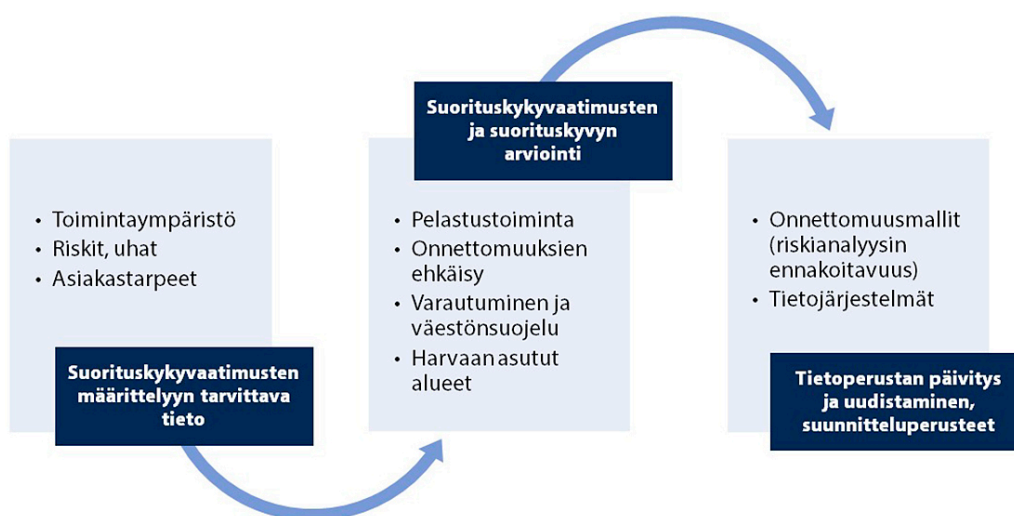
- tarve päivittää suorituskykyvaatimuksia aina uusimman saatavissa olevan tiedon perusteella
- mittaristo
 - tarve kehittää mittaristo vallitsevan tilanteen kattavaan selvittämiseen
 - tarve liittää suorituskykyvaatimukset omavalvontamallin mittaristoon

7 Tietopohja

Toimintaympäristön kompleksisuuden kasvu on todettu monissa eri tutkimuksissa. Kompleksisuudella tarkoitetaan erilaisten yhteisvaikutusten kasautumista ennakoimattomalla ja yllättävällä tavalla. (Puustinen – Kekki 2021, 21.) Kompleksisuus ja siihen liittyvät nopeat muutokset edellyttävät toimintaympäristön ja toiminnan systemaattista seurantaa ja arviointia sekä yhdenmukaista tietopohjaa, jonka avulla erilaisia vaikutuksia tai ilmiöitä on mahdollisuus tunnistaa ja ennakoita eri hallinnon tasoilla.

Suorituskykyhankkeen yksi keskeisistä tavoitteista on ollut muodostaa kokonaiskuva pelastustoimen tietoperustan nykytilasta sekä tuottaa esitys tietoperustan rakenteeksi ja kuvata tarvittavat tiedot. Samalla kun hankkeessa on rakennettu kokonaiskäsitystä tulevaisuuden pelastustoimen tietotarpeista, on tuotettu uutta tietoa ja toimintamalleja jo tunnistettujen tietopuutteiden kattamiseksi. Toisin sanoen suorituskykyvaatimusten määrittely ja suorituskykyjen arviointi sekä määrittelyjen toteuttamiseksi kehitetyt toimintamallit ovat tuottaneet tietoa, jonka avulla tietoperustaa on päivitetty ja uudistettu.

Kuva 12. Suorituskykyhankkeen tarkastelu tietoperustan päivityksen ja uudistamisen näkökulmasta



Suorituskykyhankkeessa on päivitetty pelastustoimen olemassa olevaa tietopohjaa hankkeen eri työpakettien tuloksilla, ja ne on koottu yhteen uuden tietopohjan kuvaukseksi.

Työn lähtökohtana oli Pelastustoimen uudistushankkeen (2015–2019) kehitysehdotukset. Tietojen tarkastelu ylätasolta kohti yksityiskohtia mahdollistaa tietopuutteiden ja tietotarpeiden priorisoinnin.

7.1 Nykytila

Pelastustoimessa on kerätty tietoa toiminnasta vakinaisten palokuntien perustamisesta lähtien. Toiminnan kehittyessä myös kerättävän tiedon määrä on kasvanut ja tietopohja on laajentunut. Pelastustoimessa käytössä oleva Pronto -resurssi- ja onnettomuustilasto onkin kansainvälisesti ainutlaatuinen. Järjestelmästä saadaan tietoa esimerkiksi pelastustoimen tehtävä- ja vahinkomääristä. Järjestelmän haasteena on kuitenkin tietojen yhdenmukaisuus, joka vaikuttaa tietojen luotettavuuteen. Toiseksi Prontoon eivät sisälly koko pelastustoimea koskevat tiedot (esim. järjestösektori), mikä vaikeuttaa esimerkiksi yhdenmukaisen kuvan muodostamista valtakunnallisesta palvelutasosta. Osa tiedoista saadaankin vain kyselytutkimuksien avulla, ja tämän vuoksi tietojen yhdenmukaisuuteen ja vertailukelpoisuuteen ei täysin voida luottaa. Tieto ei myöskään aina ole vertailtavissa eri laitosten kesken (ks. esim. Määttä 2013; Leppäkoski 2020). Samoin kansallisen tason tietopohja asiakkaista puuttuu.

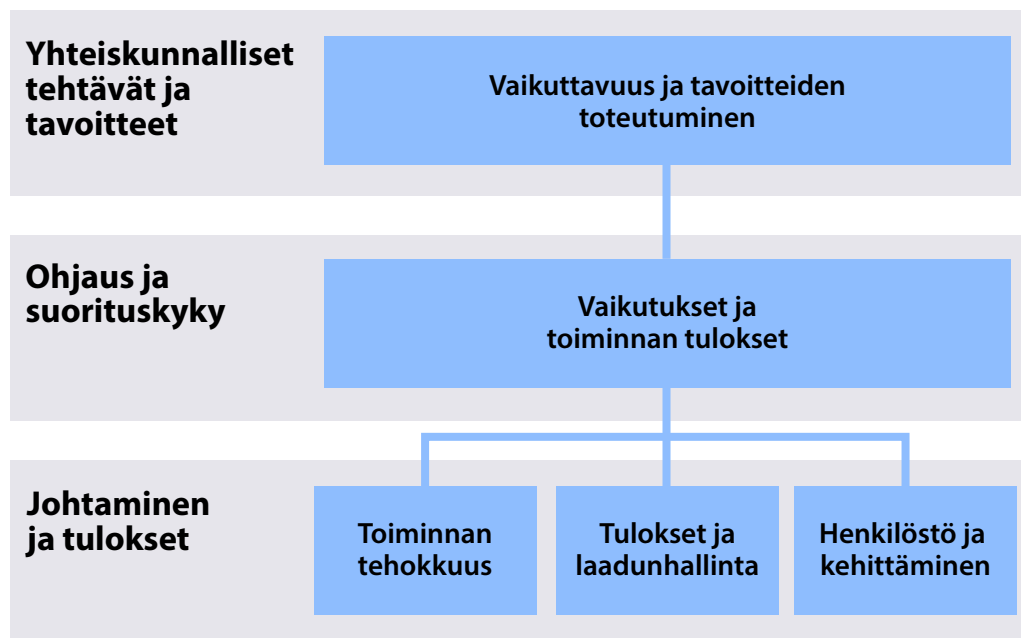
Toisin sanoen, vaikka tietoja pelastustoimen tehtävistä ja toiminnasta on kertynyt paljon, ne ovat hajallaan eri järjestelmissä. Erilaisia tietokantoja alalta löytyy, mutta esimerkiksi yhteisen terminologian puute aiheuttaa haasteita niidenkin hyödyntämisessä.

Yhdenmukaisen ja luotettavan tietopohjan puuttuminen onkin ollut keskeinen kehittämiskohde pelastustoimessa viimeisen kymmenen vuoden aikana. Hankkeissa on määriteltä ja kuvattu esimerkiksi tietolähteitä, keskeisiä mittareita sekä tietojen saatavuutta (Huuskonen, 2017; Naumanen, et al., 2019). Näissä hankkeissa tehtyä työtä on hyödynnetty hankkeen tietopohjan päivittämistyössä (Etelälahti 2022).

7.2 Päivitetty tietorakenne

Hankkeen yksi keskeinen lopputulos on tietopohjan rakenteen ja havaittujen tietotarpeiden kuvaus. Tietotarpeiden määrittely on perustunut keskeisiin suorituskykyvaatimusten määrittelyssä sekä toiminnan seurannassa käytettäviin tietoihin. Tavoitteena on, että jatkossa tietojen avulla voidaan seurata ja arvioida suorituskyvyn toteutumista ja kehittämistarpeita yhdenmukaisin perustein. Tietosisällöt on koottu loppuraportissa olevaan liitteeseen eriteltynä tietotarpeisiin, mittareihin, arvioitaviin tietoihin ja tietolähteisiin (Etelälahti, 2022).

Kuva 13. Tietoperustan rakenne



Tietosisältöjä on kuvattu tietotarpeina, mittareina sekä arvioitavina tietoina ja tietolähteinä, mikäli niitä on eri aineistoista havaittu. Tietotarpeiden tarkastelu on jäsennetty toimintaympäristöön ja palvelun toteutukseen liittyviin tietoihin sekä tarkennettu alakategorioidiin. Näkökulmana on ollut tavoitteiden asettaminen, arviointi ja ohjaus sekä tutkimus- ja kehittämistyön tarpeet.

Hyvinvointialuejärjestelmään siirtyminen tuottaa tietotarpeiden määrittelyn lisäksi niiden yhteensopivuuden arviointitarpeen. Tietojen ryhmittely eri kokonaisuuksiin ei kuvaa palveluiden järjestämisen tapaa, vaan helpottaa tiedon käsittelyyn ja mittaamiseen liittyviä määrityksiä ja ehdotuksia. Hyvinvointialueuudistuksen tietojärjestelmien rakenteiden suunnittelun huomioiminen mahdollistaa tulevaisuudessa pelastustoimen palveluiden vertailun sosiaali- ja terveyspalveluiden rinnalla.

Hyvinvointialueen tietomalliin liittyviä vähimmäistietosisältöjä ja mittareita on käsitelty viiden teeman kautta. Näiden tunnistamisen tarve nousi esiin työn aikana hyvinvointialuejärjestelmän käynnistymiseen liittyen (taulukossa 1 esimerkkinä sote-tietomallin teemoja). Tietosisältöjen jako tietoliitteessä on suuntaa-antava, ja samaa tietoa voidaan käyttää useamman eri teeman tarkasteluun. Pelastustoimen alueellisen vertailun vähimmäistietosisällöksi on ensivaiheessa määritetty saatavuus, laatu, vaikuttavuus, kustannukset ja tuottavuus. Tietojen jäsentelyn avulla voidaan saada kokonaisnäkemys tämän hetken tietotarpeista ja kehittämiskohteista.

7.3 Kyvykkyyksiä koskevat tietotarpeet

Pelastustoimen suorituskyvyn määrittelyn kriteerit ovat valtakunnallisesti yhtenäiset, mikä mahdollistaa hyvinvointialueiden ja erilaisten toimintaympäristöjen vaikutusten välisen vertailun. Vertailua voidaan toteuttaa myös organisaation sisäisesti toimintojen välillä.

Suorituskykyvaatimusten määrittelyn avulla asetetaan kyvykkyyks- ja laatuavoitteet suhteessa strategisiin tavoitteisiin ja toimintaympäristön vaatimuksiin. Suorituskykyvaatimusten kuvausten avulla palvelun toteutus voidaan rakentaa tavoitteiden mukaiseksi ja sen tasoa sekä toteutumista voidaan seurata.

Kyvykkyyksiin liittyvät tietotarpeet jakautuvat edellä kuvatun mukaisesti 1.) palveluiden tuottamiseksi vaadittavien kyvykkyyksien (suorituskykyvaatimukset) määrittelyyn tarvittaviin tietotarpeisiin sekä 2.) palveluiden tuotannon (suorituskyky) seurannan tietotarpeisiin.

Palveluiden tuottamiseksi vaadittavien kyvykkyyksien määrittelyyn liittyvät tietotarpeet koostuvat toimintaympäristöanalyysiin liittyvistä tiedoista, kuten lainsäädäntö, tutkimustieto, strategiat ja ohjeet, riskianalyysi, uhkaskenaariot, onnettomuuksien ennustemallit, asiakastarpeet, selvitykset ja taloustiedot. Kyvykkyyksien määrittelyssä tarvitaan lisäksi toimialan ja muiden viranomaisten ja asiantuntijoiden kokemustietoa.

Toimintaympäristöanalyysiin liittyvä riskiarvio sisältää osaltaan kyvykkyyksien tunnistamiseen tarvittavaa tietoa, kuten ympäristöön, riskiluokitukseen ja onnettomuusennusteisiin liittyvää tietoa. Myös alueen asiakastietoja voidaan hyödyntää riskien arvioinnissa, ennakoinnissa sekä ennaltaehkäisevien palveluiden kohdentamisessa sekä muissa pelastustoimen palveluiden tarjoamisessa.

Palvelun tuottamiseen tarvittavien kyvykkyyksien arvioinnin avulla palveluntuotannon kehitystä voidaan kohdentaa tavoiteltuun suuntaan. Tehtävien toteutumisen kautta voidaan arvioida tavoitteiden saavuttamista ja mahdollisia poikkeamia sekä tunnistaa kehityskohteita ja juurisyitä. Osalle kyvykkyyksistä on jo mahdollista tunnistaa mittareita, mutta laajemmin kyvykkyyksien toteutumista voidaan tässä vaiheessa arvioida esimerkiksi perusteella, toteutuvatko kyvykkyyks ja sen sisältövaatimukset kokonaan, osittain vai eivät lainkaan.

Suorituskyvyn ja kyvykkyyksien toteutumista arvioidaan muun muassa valvontasuunnitelman toteutumisen perusteella suhteessa pelastuslain vaatimuksiin. Tämän lisäksi tietoa kehittämisen ja arvioinnin tueksi tarvitaan palvelukokonaisuuden suoritteista, resursseista, tuloksista ja laadusta. Osa tulosten ja laadun arviointia on asiakaspalautteen kerääminen ja analysointi.

Kyvykkyyksiä koskevat tietotarpeet on kuvattu tarkemmin pelastustoimen tietoperustaa koskevassa loppuraportissa (Etelälahti, 2022).

7.3.1 Pelastustoimen kyvykkyydet

Hankkeessa on tunnistettu pelastustoimen kyvykkyydet. Kyvykkyydet on pyritty kuvaamaan niin kattavasti, että ne muodostavat koko pelastustoimen toimintakentän ja niillä kyetään vastaamaan kaikkiin pelastustoimen tehtäviin ja tavoitteisiin. Yksittäisistä kyvykkyyksistä muodostuu pelastustoimen suorituskyvykokonaisuus. Hankkeessa tunnistetut kyvykkyydet pitävät sisällään sekä yksittäisen organisaation kyvykkyyksiä sekä pelastustoimen valtakunnallisia yleisiä kyvykkyyksiä.

Kyvykkyydet kuvaavat pelastustoimen tarkastelussa organisaation ominaisuuksia. Yksilön toimintakyky ja osaaminen voivat toimia kyvykkyyden rakentamiseen tarvittavana resursina, mutta itse kyvykkyyksien kuvaukset eivät ota kantaa yksilön, vaan organisaation osaamiseen.

Tulevaisuudessa tunnistettujen suorituskykyvaatimusten mukaisia kyvykkyyksiä sekä tehtävissä toteutuneita kyvykkyyksiä tulisi kyetä seuraamaan ja arvioimaan systemaattisesti osana nykyisiä käytössä olevia tietojärjestelmiä. Kyvykkyyksien liittäminen tehtävätietoihin tuottaa samalla tietoa tehtävässä suoritetuista toimenpiteistä ja niiden ajallisista viiveistä mahdollistaen jatkotutkimuksen ja kehittämistyön.

Pelastustoimen kyvykkyyksien osa-alueet

Yleiset kyvykkyydet

0 Johtaminen

1 Tutkimus ja tiedonhallinta

2 Suunnittelu ja kehitys

3 Huolto ja logistiikka

4 Henkilöstö ja osaamisen hallinta

5 Talous ja hallinto

6 Yhteistyö

7 Viestintä

8 Asiakaspalvelu

9 Sisäinen varautuminen

Pelastustoimen kyvykkyyksien osa-alueet

Onnettomuuksien ehkäisy

15 Oikeusturva ja hyvä hallinto

16 Valvonta

Pelastustoiminta

20 Yleinen

21 Suunnittelu, toteuttaminen ja toiminnan arviointi

22 Pelastustoiminta

23 Ihmisten pelastaminen

24 Tulipalotehtävät

25 Tulipalojen yleispätevät tehtävät

26 Onnettomuus liikenneväylällä tai liikenneväylän läheisyydessä

27 Muut pelastustehtävät

28 Muut onnettomuudet

29 Muut tehtävät

Väestönsuojelu

30 Väestönsuojelu

Osa kyvykkyyksistä on pelastustoimen yhteisiä kyvykkyyksiä. Näitä kyvykkyyksiä tarvitaan kaikilla pelastustoimen osa-alueilla. Yhteiset kyvykkyydet on lueteltu alla. Jokaiselle kyvykkyydelle on myös selite, jossa kyvykkyys on kuvattu yksityiskohtaisesti sisältövaatimuksineen. Täydellinen kyvykkyystaulukko kyvykkyyksien selityksineen löytyy raportin liitteenä.

Yleisistä kyvyistä suurin osa on tunnistettu Onnettomuuksien ehkäisyn työpaketin työn tuloksena, mutta ne palvelevat sellaisinaan myös muiden pelastustoimen osa-alueiden yhteisinä kyvykkyyksinä.

PELASTUSTOIMEN YHTEISET KYVYKKYYDET

Johtaminen

- Kyky kerätä tietoa omasta toiminnasta toiminnan suunnittelemiseksi, mittamiseksi ja kehittämiseksi (Järjestämislaissa 16§)
- Kyky toimeenpanna yhteisen päätöksenteon tulokset
- Kyky suunnitella resurssien käyttöä ja myös uudelleen suunnitella sitä
- Kyky seurata suunnitelmien toteutumista

- Kyky suunnitella jatkuvuudenhallintaa (sis. oman organisaation varautumisen)
- Kyky hankehallintaan ja muuhun tiedontuotannon suunnitteluun ja johtamiseen

Huolto ja logistiikka

- Kyky materiaalihallintaan
- Kyky toimintaa tukevan teknisen infrastruktuurin käyttöön ja ylläpitoon
- Kyky materiaaliseen varautumiseen, mukaan lukien poikkeusolot
- Kyky tavoittaa tehtävä-/työskentelykohde

Tutkimus ja tiedonhallinta

- Kyky kerätä asiakaspalautetta
- Kyky tehdä omaa tutkimusta tiedon lisäämiseksi riskeistä
- Kyky tuottaa tietoa (dataa) yhdenmukaisin luokitteluperustein
- Kyky kerätä tietoa keskitetysti
- Kyky mitata pitkällä aikavälillä tietoa erilaisten toimenpiteiden vaikutuksista ja vaikuttavuudesta
- Kyky yhteisen tiedon/materiaalien jakamiselle, säilyttämiselle ja keskittämiseksi
- Kyky seurata kv-onnettomuuksia ja saada niistä tarvittavat tiedot, jotta niiden merkitystä voidaan arvioida omaan toimintaympäristöön nähden
- Kyky suorittaa palontutkintaa yhdenmukaisesti ja laadukkaasti kaikista tapahtuneista tulipaloista
- Kyky tutkia poikkeukselliset tapahtumat (PELL 107 §)
- Kyky tunnistaa ja hankkia oleellinen tieto
- Kyky yhdenmukaistaa, analysoida ja vertailla tutkimustietoa luotettavasti
- Kyky tuottaa tieto ymmärrettävään esitysmuotoon
- Kyky toimittaa pelastustoimen tietoja suoritteista, voimavaroista, järjestelyistä ym. muille pelastusviranomaisille
- Kyky laatia oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaineistoja palveluitaan, ratkaisukäytännöistään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialalla (Julkisuuslaki 20.1 §)
- Kyky kansainväliseen tiedonjulkaisuun
- Kyky tuottaa tietoaineistot helposti suuren yleisön saataville (Julkisuuslaki 20.3 §)
- Kyky tunnistaa muiden tarvitsemat tiedot sen jakamista varten
- Kyky jakaa tietoa oman organisaation sisäiseen päätöksentekoon sekä tutkimus- ja kehitystyöhön

- Kyky vastata tietojenluovutuspyyntöihin
- Kyky jakaa tietoaineistoja pelastusalan sisällä
- Kyky systemaattiseen tulevaisuudentutkimukseen ja ennakoimiseen
- Kyky seurata alan lainsäädännön kehitystä
- Kyky seurata alaan liittyvien strategioiden, toimintaohjelmien ja valtakunnallisten ohjeiden kehitystä
- Kyky seurata alaan liittyviä riskianalyseja, uhkaskenaarioita ja onnettomuuksien ennustemalleja
- Kyky tunnistaa eri asiaskohderyhmien palvelu- ja tietotarpeet
- Kyky seurata alan uusia julkaisuja, selvityksiä ja tutkimusmateriaaleja
- Kyky tehdä tutkimusyhteistyötä yhdenmukaisin käytännöin
- Kyky ylläpitää pelastustoimen tarvittavia rekistereitä, PelL 91, 92, 93 ja 94 §
- Kyky huolehtia tiedonhallinnasta lain julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019) mukaisesti

Suunnittelu ja kehitys

- Kyky työn, työtapojen, työmenetelmien ja työvälineiden kehittämiseen
- Kyky toimintaa tukevan teknisen infrastruktuurin suunnitteluun ja toteutukseen
- Kyky tunnistaa toimintaympäristön muutokset ja erityisesti sinne uutena ilmestyvät asiat ja arvioida niiden riskit etupainotteisesti
- Kyky vastaanottaa ilmoituksia havaituista riskeistä ja puutteista turvallisuusjärjestelyissä
- Kyky vaikuttaa (mm. säädösvalmisteluun)
- Kyky huomioida toimenpiteiden kustannusvaikuttavuus
- Kyky tunnistaa havaittujen puutteiden juurisyy ja valita sellainen toimenpide, jolla pystytään siihen vaikuttamaan
- Kyky laatia suunnitelmia ja ohjeita
- Kyky suunnitella pelastustoimen palveluita valtakunnallisesti yhdenmukaisin perustein
- Kyky määrittää pelastustoimen paikalliset suorituskykyvaatimukset, niiden poikkeamat ja toiminnan tavoitteet
- Kyky rakentaa yhtenä kokonaisuutena toimiva järjestelmä pelastustoimen suorituskyvyksi ja tarvittavaksi valmiudeksi
- Kyky tunnistaa suunnittelussa huomioitavat paikalliset erityispiirteet
- Kyky laatia ohjeita pelastuslain ja muiden valvottavien säädösten soveltamisesta

Henkilöstö ja osaamisen hallinta

- Kyky viestiä potentiaalisille työnhakijoille pelastusalan uramahdollisuuksista
- Kyky henkilöstön rekrytointiin
- Kyky sitouttaa työntekijöitä
- Kyky huolehtia työsuojelusta, työturvallisuudesta ja muusta työhyvinvoinnista
- Kyky toimia onnettomuustilanteessa.
- Kyky ylläpitää henkilöstön psyykkistä toimintakykyä
- Kyky laatia ja ylläpitää valtakunnallisesti yhdenmukaisia koulutusmateriaaleja
- Kyky perehdyttää uudet työntekijät valtakunnallisesti yhdenmukaisen perehdytysohjelman mukaisesti
- Kyky kartoittaa henkilöstön osaaminen
- Kyky kehittää henkilöstön osaamista suunnitelmallisesti
- Kyky uudistumisen johtamiseen
- Kyky henkilöstöjohtamiseen ja ihmisten johtamiseen (leadership)

Talous ja hallinto

- Kyky hankkia ulkoistettuja palveluita
- Kyky hankkia ja ylläpitää työn tekemiseksi tarvittavia työvälineitä, sovelluksia ja muita järjestelmiä
- Kyky laatia investointisuunnitelmaa koskeva esitys ja hyvinvointialueen talousarvion investointiosa
- Kyky laatia taloudellisia laskelmia ja seurata niiden toteutumista (talousarvio, taloussuunnitelma, tilinpäätös, vaihtoehtolaskelmat (esim. investointi tai leasing-vaihtoehto))
- Kyky tuottaa kirjanpitoa sekä osto- ja myyntireskontraa
- Kyky toteuttaa kustannuslaskentaa ja palveluiden hinnoittelua
- Kyky tutkia, seurata ja kehittää hyvinvointialueen pelastustoimen laskennallisen rahoituksen kriteereitä ja rahoitusmallin toimivuutta
- Kyky analysoida hyvinvointialueiden pelastustoimien suunniteltujen investointien taloudellisuutta, kustannusvaikuttavuutta ja pelastustoimen strategian mukaisuutta
- Kyky analysoida hyvinvointialueen pelastustoimien rahoituksen riittävyttä lakisääteisiin palveluihin, talouden kehitystä, kustannusten kehitystä, tuottavuutta ja taloudellisuutta

Yhteistyö

- Kyky tunnistaa toisistaan poikkeavat toimintatavat, vaatimukset jne.
- Kyky yhteiseen päätöksentekoon
- Kyky yhteiseen kehitystyöhön
- Kyky osallistumalla ja yhteistyöllä vaikuttaa prosesseihin, jotka vaikuttavat toimintaympäristön rakentumiseen (mm. rakentamisen ohjaus ja suunnittelu) ennen loppukäyttäjää/julkaisua/käyttöönottoa
- Kyky tunnistaa yhteistyövelvoitteet ja ilmoitusvelvollisuudet muille viranomaisille, kyky tehdä ilmoitus muille viranomaisille niistä asioista, joista on asetettu ilmoitusvelvollisuus
- Kyky kouluttaa yhteistyöviranomaiset huomioimaan pelastustoimen kannalta olennaiset asiat omassa toiminnassaan
- Kyky pyytää lausuntoja ja tehdä muuta yhteistyötä
- Kyky mahdollistaa toisen viranomaisen tai tahon toiminta
- Kyky määritellä yhteydenottokanavat ja yhteydenottokynnys
- Kyky antaa lausunto toiselle viranomaiselle
- Kyky tehdä ilmoitus muille viranomaisille niistä asioista, joista on asetettu ilmoitusvelvollisuus
- Kyky ottaa viranomaisyhteistyötä vaativat asiat käsiteltäväksi ”yhden luukun” periaatteella
- Kyky siirtää asiakirja toisen viranomaisen käsiteltäväksi
- Kyky ilmoittaa poliisille rikosepäilyistä (lakivelvoite palontutkinnan osalta, muuten tarpeen mukaan esim. valvonnassa 106 §)
- Kyky tunnistaa yhteistyötahot sekä yhteistyövelvoitteet ja -mahdollisuudet
- Kyky rakentaa kumppanuuksia
- Kyky määritellä yhteistyön tavoitteet
- Kyky määritellä ja käyttää yhteisiä käsitteitä
- Kyky tukea yhteistyötahoja omassa turvallisuustyössä

Viestintä

- Kyky viestiä kanavissa, joita eri kohderyhmät käyttävät
- Kyky laatia ja ylläpitää yhtenäisiä viestintä- ja koulutusmateriaaleja
- Kyky määrittää turvallisuusviestinnälle valtakunnalliset perusviestit
- Kyky suunnitelmalliseen tiedottamiseen ja näkyvyyteen
- Kyky osallistua pelastustoimea koskevaan keskusteluun
- Kyky tuottaa ja ylläpitää ajantasaista viestintäaineistoa monikanavaisesti (esim. nettisivuja)
- Kyky viestiä saatavilla olevista palveluista ja toiminnan painopisteistä
- Kyky huomioida saavutettavuus digitaalisissa palveluissa

- Kyky viestiä ennalta odotettavista käsittelyajoista, jotta asiakaskin osaa päätellä, milloin hänen on viimeistään laitettava asiansa vireille
- Kyky käyttää hyvää ja ymmärrettävää kieltä
- Kyky havainnollistaa, visualisoida ja esimerkillistää tuotettua tietoa
- Kyky tuottaa selkokielistä materiaalia
- Kyky tuottaa palvelua, viestintää, tiedotteita ja asiakirjoja kielilain vaatimusten mukaisesti suomeksi ja ruotsiksi sekä tarvittaessa saameksi
- Kyky tuottaa tarpeen mukaan kieliversioita myös kielilain vaatimuksia laajemmin

Asiakaspalvelu

- Kyky käynnistää toimenpiteet yhdenvertaisin kriteerein
- Kyky määrittää toimenpiteen sisältö samankaltaisin perustein samankaltaisissa kohteissa
- Kyky laskuttaa yhdenmukaisin perustein
- Kyky antaa asiakkaille tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin
- Kyky opastaa asiakas oikean toimivaltaisen viranomaisen puoleen, jos asia ei kuulu pelastusviranomaisen toimivaltaan
- Kyky muotoilla palvelut asiakkaan kannalta helppokäyttöisiksi
- Kyky tehdä tarvittavia kohtuullisia mukautuksia
- Kyky tuottaa henkilökohtaista palvelua
- Kyky tuottaa lähipalveluita
- Kyky tuottaa palveluita tunnistetun asiakastarpeen ja muun toiminnan vaatimiin aikoihin (esim. tapahtumien ajankohdat)
- Kyky käsitellä saapuvat ilmoitukset, lausuntopyynnöt jne. määritellyissä ajoissa
- Kyky kohdata ihmisiä pelastustoimen tehtävissä
- Kyky toteuttaa paikasta riippumattomat palvelut valtakunnallisesti yhdenmukaisella tavalla

Sisäinen varautuminen

- Kyky poikkeusolojen ja häiriötilanteiden toimintaa tukevien järjestelmien käyttöön ja ylläpitoon
- Kyky poikkeusolojen henkilöstöressurssien ylläpitoon
- Kyky varautumisen yhteistyöverkoston rakentamiseen
- Kyky suojata oma toiminta kaikissa turvallisuustilanteissa
- Kyky tunnistaa uhat ja suunnitella niihin liittyvä toiminta ja prosessit kaikissa turvallisuustilanteissa

- Kyky varmistaa pelastustoimen työskentelypaikan turvallisuus poikkeusoloissa
- Kyky huolehtia pelastustoimen materiaalisesta varautumisesta kaikissa turvallisuustilanteissa
- Kyky kunnossapidosta huolehtimiseen kaikissa turvallisuustilanteissa

Mikä muuttuu

Pelastustoimen näkökulmasta tietoperustan uudistaminen on ratkaiseva askel kohti tiedolla johtamisen tavoitetta. Kattava, ajantasainen ja luotettava tieto toimintaympäristöstä ja omasta toiminnasta on ehdoton edellytys nykyaikaiselle johtamiselle. Tavoite on, että pelastustoimen johtaminen, ohjaaminen ja suunnittelu perustuvat jatkossa yhä vahvemmin tiedolla johtamiseen.

Yksi keskeinen väline tiedolla johtamisen tueksi on pelastustoimen toimintaympäristön ja suorituskyvyn systemaattinen analyysi. Lopputuloksena oikein mitoitettu ja kohdennettu suorituskyky ilmenee onnettomuuksien ja vahinkojen vaikutusten vähenemisenä. Tällöin palvelun mitoitus vastaa riskejä ja palveluiden kysyntää, ja ihmisillä ja yhteisöillä on valmiudet estää onnettomuuksia ja toimia vaaratilanteissa.

Hyvinvointialueuudistus haastaa myös pelastustoimen kyvyn tietopohjan hyödyntämiseen palveluiden mitoittamisessa sosiaali- ja terveystoimen rinnakkaisena toimijana. Hyvinvointialuevaltuuston päättämä palvelutasopäätös ohjaa toimintaa ja sen edellyttämää rahoitusta hyvinvointialueilla. (Laki pelastustoimen järjestämisestä, 6 §) Jatkossa palvelutasopäätös tulee ottaa nykyistä aktiivisempaan käyttöön toiminnan vuosisuunnittelun taustatyökaluna riittävän rahoituksen varmistamiseksi.

Yhteisen tietoperustan vaikutukset:

- Suorituskykyvaatimusten seuranta ja tarkentaminen on mahdollista
- Suorituskykyvaatimusten todentaminen ja kehittäminen systematisoidaan tietojärjestelmäkehityksen avulla
- Suorituskykyvaatimusten avulla pelastustoimen palveluiden laatua ja suunnittelua yhdenmukaistetaan valtakunnallisesti

8 Yhteenveto ja kehittämistarpeet

Tämä luku sisältää tiivistelmän Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet -hankkeen tuloksista sekä hankkeen esittämistä pelastustoimen kehittämistarpeista.

8.1 Hankkeen tulokset

Hankkeessa on saavutettu seuraavat tulokset:

- Toimintaympäristöraportti ja siihen sisältyvä toimintamalli toimintaympäristöanalyysin laatimisen tueksi on laadittu.
- Toimintaympäristöanalyysiä täydentävä raportti "Media pelastustoimen toimintaympäristön osana" on laadittu.
- Hankkeen keskeiset käsitteet on määritetty.
- Pelastustoimen määrittelymalli, joka on yhteinen pelastustoiminnalle, onnettomuuksien ehkäisylle, varautumiselle ja väestönsuojelulle, on laadittu.
- Pelastustoiminnan, onnettomuuksien ehkäisyn ja väestönsuojelun ja varautumisen valtakunnalliset suorituskykyvaatimukset on kuvattu.
- Arvio pelastustoiminnan, onnettomuuksien ehkäisyn ja väestönsuojelun ja varautumisen nykyisistä kehittämistarpeista on laadittu sekä tunnistettu poikkeamat keskeisissä tehtävissä.
- Pelastustoimen tietoperusta on päivitetty ja tietoperustan rakenne on uudistettu.
- Onnettomuuksien ennustemalli on päivitetty.
- Malli asiakasymmärryksen vahvistamiseksi pelastustoimessa on laadittu.
- Väestösegmentointimalli asiakasymmärryksen tueksi on laadittu.
- Maaseudun ja harvaanasuttujen alueiden erityispiirteet on kuvattu pelastustoimen palveluiden näkökulmasta.
- Kokeilu- ja kehitysideatarjotin maaseudun ja palokuntatoiminnan kehittämiseksi on tuotettu.
- Pelastustoimen talous-, henkilöstö- ja kustannustiedot on päivitetty.
- Pelastajatarveanalyysi on laadittu.
- Pelastustoimen rahoituskriteerien pohja-aineisto on laadittu.

Lisäksi hankkeessa on kerätty mittava määrä kotimaista ja kansainvälistä tutkimus- ja muuta aineistoa (esim. paikkatieto- ja kartta-aineistot). Aineistot julkaistaan hankkeen nettisivuilla.

8.2 Tunnistetut kehittämistarpeet hankkeen jälkeen

Suorituskykyhankkeessa työpakettien kesken on arvioitu ja tunnistettu hankkeen tuotos-ten käytäntöön saattamiseksi vaadittavia toimenpiteitä ja resursseja. Vuoden 2022 alusta alkaen hankkeen työn tulosten hyödyntäminen ja vakiinnuttaminen pysyviksi käytännöiksi edellyttävät tämänhetkisen arvion mukaan muun muassa seuraavia toimia ja kyvykkyksiä pelastustoimessa.

Toimintaympäristön muutosten ja riskien tunnistaminen

Jotta pelastustoimella on jatkuvaan analyysiin perustuva kokonaiskuva yhteiskunnan riskeistä (Sisäministeriö, 2016), tulisi laajempi, valtakunnallinen pelastustoimen toimintaympäristön ja onnettomuusriskien trendien ja muutosten ennakointi jatkossa laatia tai vähintään tarkistaa aina kansallisen riskiarvion laatimisen jälkeen. Pelastustoimella tulisi olla valtakunnallisesti yhtenäinen malli ennustaa onnettomuuksia. Onnettomuuksien ennustemallin ylläpidon ja kehittämisen tulisi olla jatkuvaa toimintaa. Tämä edellyttää resurssointia tutkimus- ja kehittämistoimintaan.

Valtakunnallista ohjausta ja pelastustoimen alueiden yhteistyötä varten on kehitettävä viranomaisyhteistyönä tehtävää toimintaympäristöanalyysiä.

Toimintamalli toimintaympäristöanalyysin toteuttamiseksi tulisi ottaa käyttöön pelastuslaitoksissa. Valtakunnallinen sekä hyvinvointialueiden toimintaympäristöanalyysi tulisi toteuttaa säännöllisesti. Toimintaympäristömuutosten seurannan ja analyysien tuottamisen tulisi olla jatkuvaa toimintaa. Toimintaympäristön analyyseistä tulisi koostaa määrävälein päivitettävä valtakunnallinen yhteenveto.

Eri hallinnon tasoilla tehtävien toimintaympäristöanalyysien ja mallinnusten tulisi olla yhteensopivia.

Suorituskykyjen määrittäminen ja hallinta

Suorituskykyvaatimukset tulisi määrittellä yhteisen toimintamallin pohjalta kaikilla tasoilla. Tämän toteuttamiseksi tarvitaan kyvykkyys pelastustoimen valtakunnallisten suorituskykyvaatimusten arviointia ja päivittämistä varten sekä toimintamallien edelleen

kehittämistä varten. Pelastustoimelle tulisi rakentaa ja saattaa käyttöön pelastustoimen suorituskyvyn hallintajärjestelmä.

Suorituskyvyn hallintajärjestelmän tulee olla pelastustoimen yhteinen, jonka avulla kyetään tarkastelemaan suorituskykyjä valtakunnallisesti, paikallisesti ja alueellisesti koko pelastustoimen tehtäväkentässä. Sen tulee seurata ja kerätä signaaleja ja syötteitä sekä toimintaympäristöstä että toiminnasta ja analysoida ja jaella saatua tietoa. Järjestelmän avulla jokainen taho pystyy hallitsemaan ja kehittämään omaa suorituskykyään itsenäisesti.

Hallintajärjestelmässä olevan tiedon perusteella voidaan suorituskykyjä ja toiminnan tehokkuutta vertailla eri toimijoiden ja tasojen välillä. Tämä edellyttää, että suorituskyvyt ja suorituskykyvaatimukset ovat valtakunnallisesti vertailukelpoisia. Hallintajärjestelmä mahdollistaa kaikilla tasoilla pelastustoimen suorituskyvyn todentamisen sekä suorituskykyvaatimusten ja suorituskyvyn välisten poikkeamisten havaitsemisen. Hallintajärjestelmän tulee tunnistaa suorituskyvyn omistajat, jotka vastaavat vaatimusten hyväksymisestä ja niihin tehtävistä muutoksista.

Skenaariotyöskentely

Pelastustoimen valtakunnallisten skenaarioiden kuvaamista varten on laadittava skenaariokuvausmalli yhdessä poliisin, Rajavartiolaitoksen, puolustusvoimien ja sosiaalipäivystyksen kanssa. Yhdessä kuvattujen skenaarioiden pohjalta pelastustoimi tunnistaa pelastustoimelle kuuluvat tehtävät ja määrittelee niille suorituskykyvaatimukset. Skenaariot päivitetään jatkuvasti ajantasaisen toimintaympäristöanalyysin pohjalta saatujen tietojen perusteella. Kaikkien valtakunnallisten skenaarioiden hallinta sekä skenaarioiden perusteella määriteltyjen ja määriteltävien suorituskykyvaatimusten toteutus edellyttää valtakunnan parhaiden asiantuntijoiden muodostamaa yhteistyöverkostoa, joka kykenee paneutumaan kehittämiseen riittävästi.

Tiedolla johtamisen mahdollistaminen

Tietojen hyödyntämistä valtakunnallisesta näkökulmasta tulisi jatkaa. Vertaileva alueellinen tieto pelastustoimen kokonaiskuvasta on strategisesti ja toiminnan kehittämisen kannalta olennaista. Myös pelastustoimen järjestämislaki (Laki pelastustoimen järjestämisestä, 613/2021) edellyttää hyvinvointialueiden välistä vertailua. Tunnuslukutyyppeiden tietojen ja olennaisten mittareiden säännöllinen arviointi olisi tärkeää niin valtakunnallisella kuin alueellisella tasolla trendien, nykytilanteen ja kehittämiskohteiden havaitsemisessa.

Toiminnasta kertyvien tietojen hyödyntäminen ohjaamisessa ja johtamistyössä vaatii keskeisten tietojen laadun kehittämistä ja uusien tiedonkeruun menetelmien käyttöönottoa

lähitulevaisuudessa. Käytännössä käsin tehtävä kirjaustyö tulisi korvata automatisoidulla tiedon keräämisellä. Tämä myös vähentäisi kirjaamiseen käytettävää aikaa, lisäisi tiedon luotettavuutta sekä yhdenmukaistaisi tietolähteitä. Kansainvälisen ja kotimaisen tutkitun tiedon hyödyntämistä olisi hyvä systematisoida toiminnan suunnitteluun ja strategialähtöisiin tarpeisiin.

Pelastustoimen on varmistettava, että kertyvä tieto on laadukasta ja yhdenmukaista ja se löytyy helposti samasta paikasta.

Talous- ja henkilöstötietojen seurannan ja analysoinnin tulisi olla säännöllistä (vuosittaista), jotta tiedolla johtaminen ja strateginen ohjaus paranisivat. Tämä vaatii kykyä tuottaa tilannekuvaa pelastuslaitosten taloudellisesta tilanteesta ja pelastustoimen laskennallisesta rahoituksesta sekä JTS-tilanteesta.

Muita

Pelastustoimen termien määrittelyä tulisi jatkaa ja termistön käyttöä tulisi ohjata. Koko toimialaa koskeva yhteinen terminologia vaatisi kykyä hyödyntää ja ylläpitää tehtyjä määrittelyjä. Lisäksi tarvittaisiin myös kyvykkyyttä kansainvälisten termien kääntämiseen, mikä mahdollistaisi kansainvälisen aineiston sujuvamman hyödyntämisen.

Asiakaslähtöisen toimintatavan edelleen kehittämisestä tulisi huolehtia. Tämä edellyttäisi asiakastiedon jatkuvaa ylläpitoa.

Hankkeessa tunnistettiin lisäksi tarve pelastustoimen hankekoordinaation laadun kehittämiseen, resurssien varmistamiseen sekä pelastustoimen kehittämishankkeiden ja projektien johtamisessa tarvittavien kyvykkyyksien varmistamiseen.

LÄHTEET

- Erholz, S., Kauppinen, J., Kopra, P., Pelastustoimen väestökysely ja -segmentointi. Loppuraportti, Helsinki; Sisäministeriö, 2022.
- Erholz, S., Mannila, T. Onnettomuuksien ehkäisytyön suorituskykyvaatimukset. Loppuraportti, Helsinki: Sisäministeriö, 2022.
- Etelälahti, T. Pelastustoimen tietoperustan päivittäminen ja uudistaminen. Loppuraportti, Helsinki: Sisäministeriö, 2022.
- Huuskonen, H., 2017. *Pelastustoimen indikaattorit*, s.l.: Pelastusopisto 6/2017.
- JHS-suositukset (lakkautetut), 2021. [Online] Available at: <https://www.suomidigi.fi/ohjeet-ja-tuki/jhs-suositukset-lakkautetut>
- Koivusalo, E., 1981. Monimerkityksinen valmius. *Kielikello*.
- Kopra, P., Asiakkuustyö ja asiakasymmärrys pelastustoimessa. Loppuraportti, Helsinki: Sisäministeriö, 2022.
- Kotus, 2021. *Kielitoimiston sanakirja*. [Online] Available at: <https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/#/kansa?searchMode=all>
- Kotus, 2021. *Kielitoimiston sanakirja*. [Online] Available at: <https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/#/valtakunta>
- Kuntaliitto, 2016. Kunnan johtamisen viitearkkitehtuuri. Teoksessa: Helsinki: Kuntaliitto.
- Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta, 906/2019. Teoksessa: s.l.:Valtioneuvosto.
- Laki pelastustoimen järjestämisestä, 613/2021. Teoksessa: s.l.:Valtioneuvosto.
- Leppäkoski, J., 2020. *Kokonaisarkkitehtuuri ja prosessijohtaminen pelastuslaitoksella – palvelutasopäätöksen laatimisen prosessimalli kuvitteelliselle pelastuslaitokselle*, Pori: Turun yliopisto.
- Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos, 2012. *Pelastusalaan, turvallisuuteen ja rakennuksiin liittyvää keskeistä sanastoa*.. [Online] Available at: https://www.lup.fi/fi-fi/ohjeet_ja_lomakkeet/Sanasto
- Määttä, J., 2013. Pelastustoimen tilinpäätös- ja kustannusanalyysi 2007–2010. Teoksessa: s.l.:SPEK.
- Naumanen, P. ym., 2019. *Malli pelastustoimen mittaristoksi*, s.l.: Pelastusopisto 3/2019.

Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto, P., 2016. *Pelastustoimen käsitteitä*, <https://www.pelastuslaitokset.fi/sites/default/files/2020-11/Pelastustoiminnan%20k%C3%A4sitteit%C3%A4%202.p%C3%A4ivitetty%20versio%202016.pdf>: Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto.

Pelastuslaki, 379/2011. Teoksessa: s.l.:Valtioneuvosto.

Pelastusopisto tutkimus- ja kehittämysyksikkö, 2005. *Pelastustoimen johtaminen*. [Online] Available at: https://www.pelastusopisto.fi/wp-content/uploads/2016/12/35544_johtamisopas.pdf. [Haettu 3 9 2021].

Pietikäinen, O., Granström, S., Luhtaniemi, T., Haake, N., Ryhänen, O. Pelastustoiminnan suorituskykyvaatimukset. Loppuraportti, Helsinki: Sisäministeriö, 2022.

Sanastokeskus TSK ry, 2009. *Varautumisen ja väestönsuojelun sanasto (TSK39)*, Helsinki: Suomen pelastusalan keskusjärjestö SPEK.

Sanastokeskus TSK ry, 2017. *Kokonaisturvallisuus sanasto*, Helsinki: Sanastokeskus TSK ry.

Sanastokeskus TSK ry, 2021. *TEPA -termipankki*, s.l.: s.n.

Sanastot-työkalu, 2021. [Online] Available at: <https://sanastot.suomi.fi/>

Sisäministeriö, 2016. *Pelastustoimen strategia 2025*, Helsinki: Sisäministeriö.

Sisäministeriö, 2021. *Pelastustoimen alueellisen valmistelun yhteistutkimus- ja kehittämishanke*. [Online] Available at: <https://sisainenturvallisuus.fi/group/sisainenturvallisuus/tyotila/-/workspace/9001> [Haettu 2021].

Suomen sopimuspalokuntien liitto, 2021. *Käsitteet*. [Online] Available at: <https://www.sspl.fi/index.php/sspl-tietoa/infopankki/kasitteet>

Valtioneuvosto, 2021. *Hyvinvointialueiden viitearkkitehtuuri*. [Online] Available at: <https://soteuudistus.fi/documents/16650278/91062200/Hyvinvointialueiden+viitearkkitehtuuri.pdf/bab7c550-34e3-6647-b8d1-32a8190823e2/Hyvinvointialueiden+viitearkkitehtuuri.pdf?t=1632748301963>



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäministeriö PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Inrikesministeriet PB 26, 00023 Statsrådet

www.intermin.fi